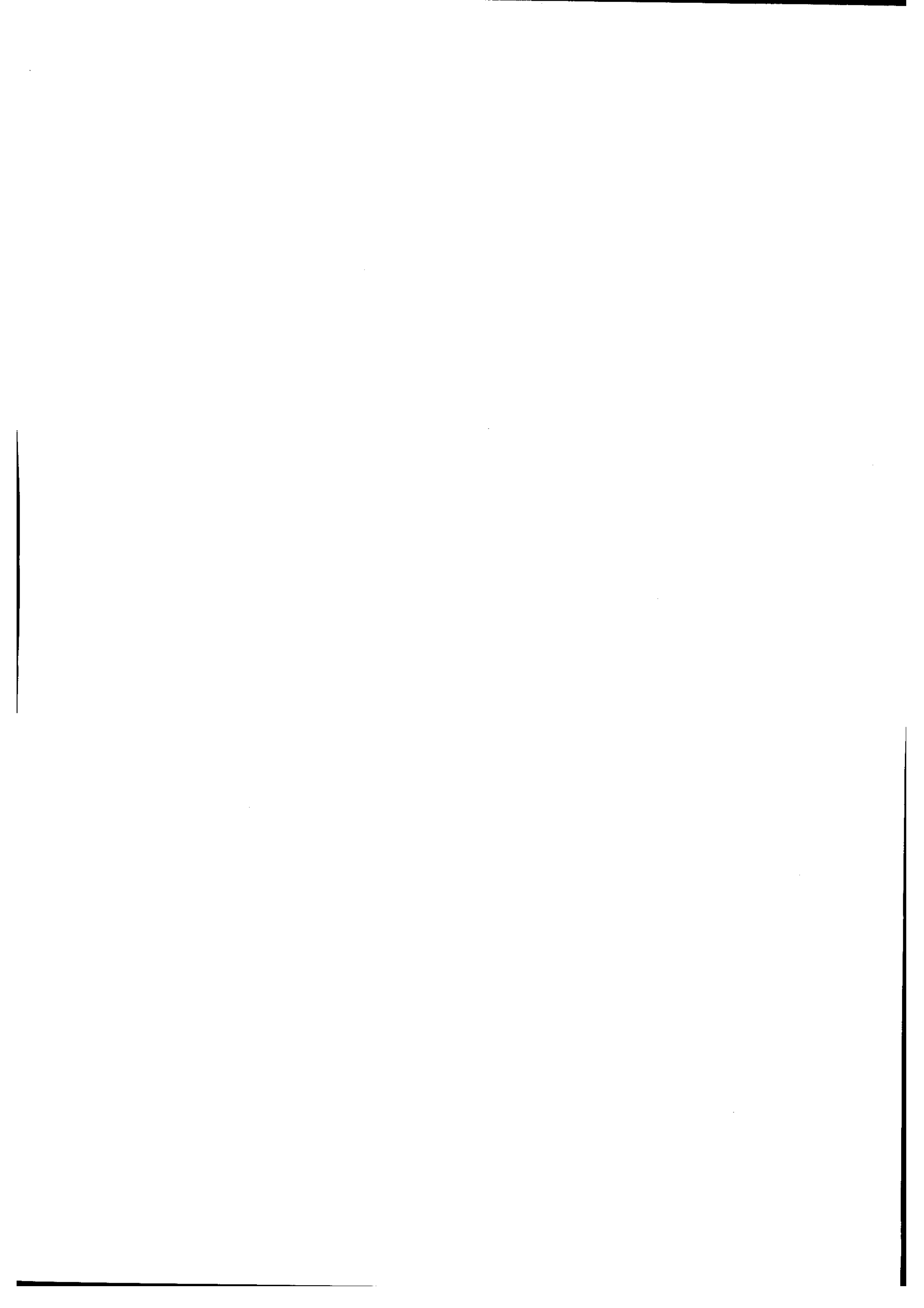
أنظمة الحكم

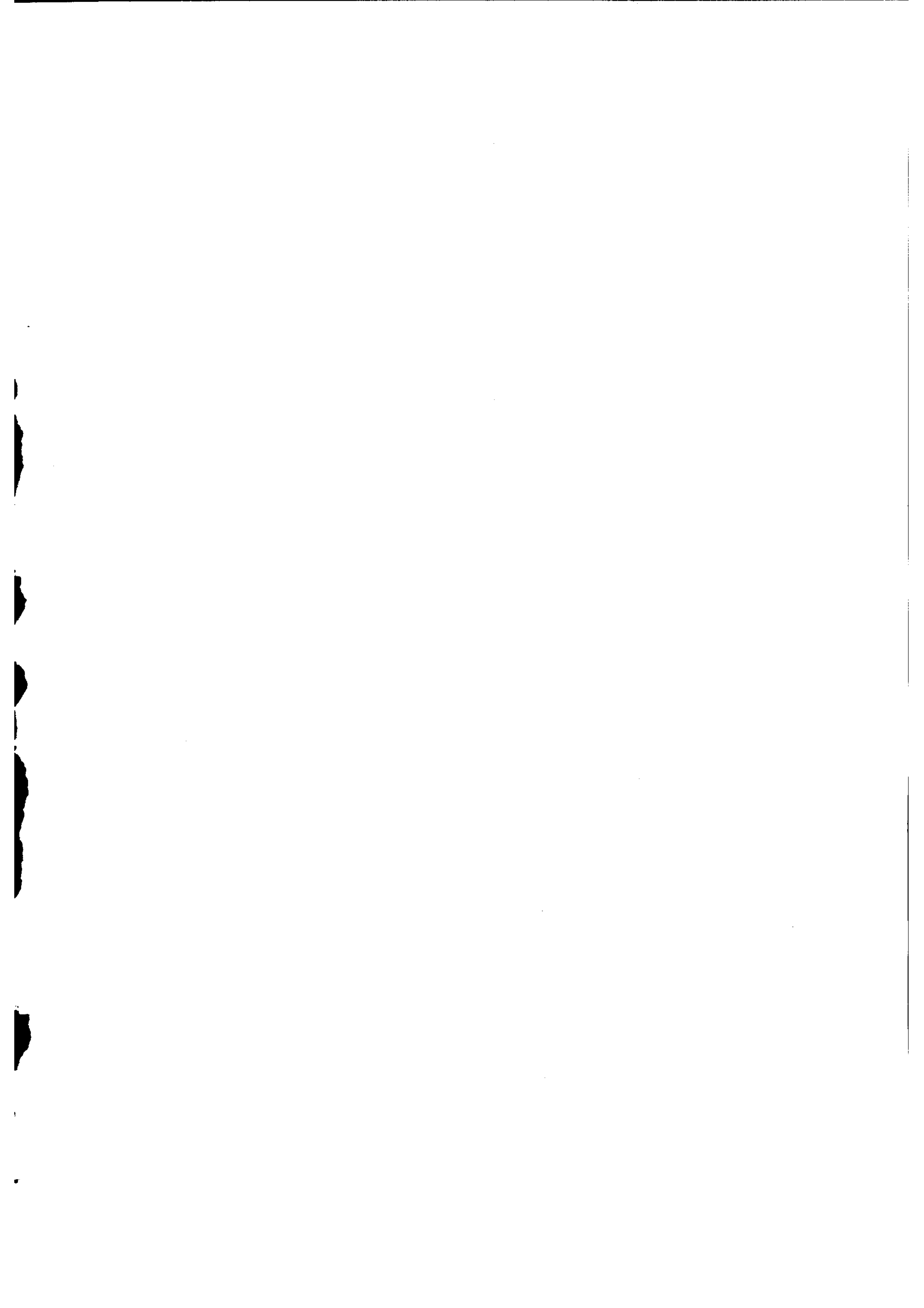
ودستور الإمارات

بقلم الدكتور ماجد راغب الحلو
أستاذ القانون العام
بجامعتي الإسكندرية والإمارات

نشر وتوزيع
مكتبة العين الوطنية
ص.ب ١٨٩٦ هاتف ٦٥٨٨٩٥



أنظمة الحكم
ودستور الإمارات



المقدمة

معادلة السلطة والحرية:

ان مشكلة التوفيق بين الاعتبارات الفردية التي تقتضي تمتع الأفراد بقدر كاف من الحرية، وبين الضرورات الاجتماعية التي تستلزم تزويد الحكومة بقدر لازم من السلطة بهدف تنظيم شؤون الجماعة وضمان حريات الأفراد، هي المشكلة الاساسية التي يحاول كل تنظيم سياسي أن يضع لها الحلول المناسبة.

والانسان منذ وجد يتصف بالصفتين الفردية والاجتماعية معاً:

ـ فالانسان كفرد له ذاتيته أو شخصيته المستقلة، وله أفكاره واتجاهاته، وله أهدافه في الحياة يحددها بمحض ارادته واختياره، وله أعماله التي يقدم عليها ويسأل عنها في الدنيا والآخرة. والانسان يولد فرداً، ويموت فرداً، ويعود الى ربه يوم القيامة فرداً ليكون بما كسب رهين. ويقول الله تعالى للناس يوم الحشر: ﴿ولقد جئتمونا فرادى كما خلقناكم أول مرة﴾[1]. ويقول سبحانه: ﴿وكلكم آتية يوم القيامة فرداً﴾[2].

ـ والانسان كعضو في جماعة، لا يستطيع أن يعيش بمعزل عنها. فهو محتاج ومضطر الى العيش في جماعة منذ يولد، ويستمر كذلك حتى يموت.

فقد خلق الله الناس أمماً وجماعات، شعوباً وقبائل رغم وحدة أصلهم. فيقول

(١) الآية ٩٤ من سورة الانعام.
(٢) الآية ٩٥ من سورة مريم.

جـل شأنـه: ﴿يا أيهـا الناس انـا خلقناكم من ذكـر وأنثى وجعلناكم شعـوباً وقبـائـل لتعارفو، ان أكرمكم عند الله أتقاكم، ان الله عليم خبير﴾[1].

وقـد استلزمت ظروف الحيـاة الحديثـة بما انـطوت عليه من مشـاكل وأزمـات زيـادة تدخل الحكومـات في حياة الافـراد، فاتسـع مجال نشـاطها بعـد أن كان في الماضي مقصوراً على مجرد حفظ الأمن من جهتي الداخل والخارج، وتقديم بعض الخـدمات الضـرورية التي يعجـز الأفراد عن القيـام بها بـأنفسهم. وأصبـح تـدخـل الحكـومة في المجـالين الاقتصادي والاجتمـاعي من الأمور العـادية المـألوفـة، بـل والـلازمة في الـدولة، وان اختلفت الانـظمة السيـاسية في العـالم في مدى تـدخـل السلطة في هذين المجالين، حسب نوعية الفلسفة الاقتصادية والاجتماعية التي يقوم عليها النظام. فمذهب الاقتصاد الحر يقتصد في هذا التدخل والمذاهب الاشتـراكية تزيد منه بدرجات متفاوتة.

ويحاول القانون الاساسي أو الـدستوري في كـل دولة اقـامة التـوازن والتوفيق بين سلطة الحكـام التي لا غنى عنهـا لانتـظام الحيـاة في المجتمـع، وبين حـريـة المحكومين التي يجب أن يتمتعوا بها في كنف الدولة. وذلك تحقيقاً للنظام والعدل والخيـر العام في المجتمـع، وهي الاهداف التي يـرمي القـانـون بصفـة عـامـة الى ادراكها باعتباره مجموعة من قواعد السلوك الاجتماعي الملزمة.

مفهوم النظم السياسية:

تتكون عبارة «النظم السياسية» ـ لغة ـ من كلمتين هما: النظم، والسياسية:

ـ أمـا النظم فهي جمـع نظام، والنـظام هـو تـرتيب الأمـور على نحـو معين، لتحصيل هدف محدد.

ـ أما السياسية فصفة مشتقة من السياسة. والسياسة هي القيام على الشيء بما يصلحه. فيقال هو يسوس الـدواب، بمعنى أنه يقوم عليها ويـرعاهـا. والوالي يسـوس رعيتـه. وفي الحديث الشـريف «كان بنـو اسرائيـل يسوسهم أنبيـاؤهم»، أي يتـولى

---

(١) الآية رقم ١٣ من سورة الحجرات.

أمورهم[1]. وتوجد صلة كبيرة بين السياسة والسلطة. فالسياسة تتضمن استخدام السلطة من جانب الحكام ليتمكنوا من قيادة من يسوسون من المحكومين، تحقيقاً للمصلحة العامة للمجتمع. واذا كان الغالب أن يلجأ الحكام الى استخدام وسائل السلطة المتمثلة في الجبر والاكراه للقيام بمهام الحكم، فان اسلوب التشاور والحوار والاقناع كثيراً ما يتبع لأحد الاسباب التالية:

- اما خوفاً من غضب المحكومين وطمعاً في رضاهم، وهذا هو الغالب بين الحكام.

- وأما خوفاً من عقاب الله وطمعاً في ثوابه: وهذا هو النادر الذي لا يحدث الا من حكام متقين ورعين، ملأ الايمان قلوبهم، فأيقنوا أنهم الى الله راجعون وأن الحكم ليس تشريفاً لهم، وانما هو تكليف شاق، وعبء ثقيل يحاسب عليه حامله يوم القيامة حساباً عسيراً. قال الرسول الكريم صلى الله عليه وسلم: «انكم ستحرصون على الامارة، وستكون ندامة يوم القيامة»[2].

- وقد يتبع اسلوب الحوار فضلاً عن ذلك بقصد الوصول إلى افضل الحلول للمشاكل العامة.

ويقصد بالنظم السياسية - اصطلاحاً - أنظمة الحكم أو نوعياته وطرائفه في الدول المختلفة. ويحدد نظام الحكم في كل دولة طبقاً لقانونها الدستوري. والقانون الدستوري - حسب تعريفه الموضوعي - هو مجموعة القواعد القانونية التي تحدد شكل الدولة، وتبين نوع حكومتها، وما تتفرع اليه من سلطات، وما لها من اختصاصات، وما يربطها ببعضها وبالأفراد من علاقات.

ولا تقتصر دراسة الانظمة السياسية على مجرد شرح أحكام الدساتير في الدول المختلفة والتعليق عليها كما وردت بالوثائق الدستورية ان وجدت، وانما تمتد

(١) قاموس لسان العرب - ١٩٥٦ - الجزء السادس - ص ١٠٨ ويقال أن كلمة سياسية، وهي بالانجليزية Policy وبالفرنسية Politique ، أصلها كلمة يونانية قديمة هي Police وتعني مدينة. ويبدو أن سر الاشتقاق هو أن كلمة مدينة في اليونان القديمة كانت تثير في الاذهان أمر تنظيم العلاقات بين الناس - حكاماً ومحكومين - تنظيماً يحقق مصلحة الجماعة في ظل المدينة اليونانية القديمة التي كانت تمثل تنظيماً سياسياً متكاملاً يشبه الدولة الحديثة.

(٢) رواه البخاري.

لتشمل نظم الحكم المطبقة من حيث الواقع في تلك الدول، وان خالفت النصوص أو أضافت اليها. وتشمل على وجه الخصوص دراسة أنظمة الحكم الاساسية في العالم دراسة مقارنة، وتصنيفها وتكييفها وتقييمها.

وبصرف النظر عن التصنيفات الجانبية أو التقسيمات الثانوية، فان نظم الحكم في العالم تتنوع من حيث أصحاب السلطة الحقيقية فيها الى نوعين أساسيين:

- أنظمة ديموقراطية، ترجع زمام الأمور فيها الى الشعب، بطريق مباشر أو غير مباشر، ومن أمثلتها أنظمة الحكم في المديمقراطيات الغربية.

- أنظمة دكتاتورية، يتولى الحكم فيها فرد أو فئة قليلة من الأفراد، تمارس السلطة وتتحكم فيها في العادة باسم الشعب. ومن أمثلتها الأنظمة الماركسية التي كانت تطلق على نفسها ظلما تسمية «الديموقراطيات الشعبية»، ومنها النازية، والفاشية، وأغلب الأنظمة العسكرية التي تقوم في أعقاب الانقلابات واستخدام القوة المسلحة للوصول الى الحكم، خاصة في الدول المتخلفة.

واذا كان التنظيم السياسي ليس الا وسيلة لاقامة وتسيير أجهزة الدولة بما من شأنه تحقيق خير الجماعة، فانه كثيراً ما ينقلب في الانظمة الدكتاتورية من مجرد وسيلة لتحقيق هدف، الى عقيدة يضحى في سبيلها بالغالي والنفيس، بصرف النظر عن اختلاف الظروف أو تخلف الاهداف، ولعل النظام الماركسي الذي انقلب في انظار أتباعه - في فترة من الزمن - الى عقيدة جامدة أو دين جديد خير شاهد على ذلك، منذ تطبيقه العملي في الاتحاد السوفييتي بقيام الثورة البلشفية عام ١٩١٧ حتى اندلاع الثورة ضده عام ١٩٨٩[1].

ظهور أنظمة الحكم:

ظهرت أنظمة الحكم أو الانظمة السياسية منذ ظهور الدول القديمة كمصر الفرعونية والدولة الفارسية. اذ كانت لهذه الدول نظمها السياسية وقوانينها الأساسية

(١) بدأ الزعيم جورباتشوف بعد أكثر من سبعين عاماً من الحكم الدكتاتوري العمل عالى اعادة النظر في نظام الحكم في بلاده، لتطعيمه ببعض عناصر الحرية والديمقراطية، تحت شعار اعادة البناء أو «بروسترويكا»، كما يقولون باللغة الروسية. وذلك في عام ١٩٨٨. وسقطت الماركسية في دول أوربا الشرقية عام ١٩٨٩.

المتمثلة في الغالب في أعراف قديمة مستقرة. غير أن القواعد التي تحكم العلاقة بين الحكام والمحكومين، أو ما يسمى بقواعد القانون الدستوري لم تنل حظاً وافراً من الشهرة والدراسة الا بتبلور الدستور البريطاني بقواعده العرفية العريقة في أعقاب القرون الوسطى، وبظهور الدستورين الامريكي والفرنسي بوثيقتهما المكتوبتين في أواخر القرن الثامن عشر.

ويدعي الكتّاب الغربيون أن الحركة الدستورية الحديثة أو حركة الدساتير المكتوبة قد بدأت بصدور دستور الولايات المتحدة الأمريكية عام ١٧٨٧ بعد اعلان الاستقلال بإحدى عشرة سنة. وكان لصدور أقدم الدساتير المكتوبة واندلاع الثورة الفرنسية بعده بعامين أثر كبير في قيام حركة كبرى للتوثيق الدستوري، تلتها حركة ثانية في أعقاب الحرب العالمية الاولى بعد هزيمة ألمانيا وتجزئة الامبراطوريات النمساوية الهنجارية، والعثمانية، والقيصرية. ثم أعقبتها حركة ثالثة بعد نهاية الحرب العالمية الثانية وجلاء الاستعمار عن بلاد العالم الثالث. وأخذت الدساتير المكتوبة تتزايد شيئاً فشيئاً حتى جاوز عددها المائة والخمسين.

ويؤكد المؤرخون الاسلاميون وجود دستور مكتوب أسبق من الدستور الأمريكي باثني عشر قرناً من الزمان. ذلك هو الدستور النبوي العتيق الذي نشأت به الدولة الاسلامية الاولى في المدينة المنورة بعد هجرة الرسول صلى الله عليه وسلم إليها. وقد عرف هذا الدستور بأسم «الصحيفة»، أو «وثيقة المدنية»[1].

وقد وضعت هذه الصحيفة فور وصول الرسول الكريم الى المدينة المنورة، كعهد بين مختلف الطوائف الموجودة بالمدينة، في وقت لم يكن قد اكتمل فيه نزول القرآن الكريم. فتضمنت الصحيفة المبادىء العامة اللازمة لتنظيم مجتمع المدينة الجديد، موضحة أهم الحقوق والواجبات والمسؤوليات العامة في المجتمع. وأكدت الوثيقة ضمن ما أكدت حرية الرأي وحرية العقيدة، وضمنت ضمن ما ضمنت حرمة النفس وحرمة المال[2].

(١) راجع نص الوثيقة في ابن هشام: السيرة النبوية ـ الجزء الأول ـ ص ٥٠١ وما بعدها.

(٢) راجع: ظافر القاسمي: نظام الحكم في الشريعة والتاريخ الاسلامي ـ الحياة الدستورية ـ ص٣٧ وما بعدها.

ونستطيع أن نقول بمصطلحات القانون الدستوري الحديث أن الدستور الذي أتت به هذه الوثيقة أو الصحيفة، أو الذي أورده كتاب الرسول الأمين الى أهل المدينة، قد تم بطريق العقد بين رئيس الدولة والمواطنين. لذلك قيل أن هذه الوثيقة السياسية الجديرة بالاعجاب تعتبر معاهدة بين أطرافها(١).

أطرافها(٣).

القانون الدستوري والحضارة الغربية:

يرى بعض الفقهاء الغربيين أن هناك توافقاً بين أساسيات القانون الدستوري التقليدي وبين الأفكار الرئيسية التي قامت عليها الحضارة الغربية، وهي الثقة بالفرد، والايمان بجدوى الحوار، والرغبة في التنظيم العقلاني:

أ ـ الثقة بالفرد:

أما الثقة بالفرد فيقولون أن مصدرها الحضارة اليونانية اللاتينية بما انطوت عليه من أفكار أخلاقية واجتماعية وسياسية، والنصرانية التي أعطت فكرة الانسان الحر مزيداً من القيمة(٢)، والاقطاع بتقويته للنزعة الفردية والارستقراطية، وفلاسفة القرن الثامن عشر وأهمهم جان جاك روسو. وقد تمثلت أهم مظاهر الثقة بالفرد في الاعتراف له بالحريات التي تسمح له بالتصرف في مختلف المجالات السياسية والاجتماعية والاقتصادية، والمساواة بين الأفراد كمظهر من مظاهر الحرية، لأن الاحرار متساوون. وتشمل المساواة تكافؤ الفرص بينهم. ومن مظاهر هذه الثقة أيضاً عمومية الاقتراع دون اشتراط انتماء طبقي أو مستوى علمي أو نصاب مالي في الناخب. ومن مظاهر الثقة بالفرد على مستوى التنظيم السياسي الثقة الممنوحة

---

(١) انظر: محمد حسين هيكل: حياة محمد ـ الطبعة الثالثة عشر ـ ص٢٢٤.

(٢) ويؤيد اندريه هوريو ما يراه موسكا من ان المسيحية قد حافظت على كافة الاشكال الكلاسيكية للحياة السياسية تطبيقاً لقول السيد المسيح «أعطو ما لقيصر لقيصر وما لله لله». غير ان المسيحية ضربت التوازن القائم بين الدولة والمواطن وساهمت في انحلال الروابط الاجتماعية والسياسية في الامبراطورية. ولعل ذلك يرجع الى المعتقد المثالي المسيحي، وهو الزهد في الدنيا وفي كل ما له علاقة بالدولة، والسعي الى السعادة الابدية. راجع في ذلك: اندريه هوريو: القانون الدستوري والانظمة السياسية ـ ص٥٣.

للنائب ليمثل ناخبيه وبلده مع تحريم الوكالة الآمرة والعزل بواسطة الناخبين. ومنها الثقة الممنوحة للأغلبية البرلمانية لتتكفل برعاية مصالح المجموع، رغم أنها تعبر عن آراء ومصالح حزبية. والثقة المفترضة في المعارضة لتمارس انتقاداً بناء يساعد الأغلبية الحاكمة على تحقيق المصلحة العامة. وكل ذلك على خلاف الأنظمة الشيوعية والمتخلفة التي تقوم على عدم الثقة بالفرد، وتركز ولو من حيث الظاهر على الثقة في المجتمع الذي يسيطر عليه من حيث الواقع فرد واحد أو مجموعة قليلة من الأفراد.

ب ـ الايمان بجدوى الحوار:

الحوار هو تبادل الآراء والأفكار بحرية تسمح لكل طرف بالمبادرة والرد. ويعتقد المؤلفون الغربيون أن تجربة الحوار تنطلق من ينابيع الحضارة الغربية. فقد كان الحوار السقراطي عملية يقصد منها اكتشاف الحقيقة عبر المتناقضات. فهناك قناعة بوجود حقيقة يمكن الاقتراب منها عن طريق تنقية الأفكار والمقترحات مما قد تنطوي عليه من أخطار بواسطة العقول. ويتم هذا الحوار ـ الذي يتضمن الاعتقاد بالتعادل الفكري بين الناس ـ في النظم السياسية الغربية على مختلف المستويات. فهو يتم بين النائب وناخبيه، وبين السلطة والمواطنين، وبين الأغلبية الحاكمة والاقلية المعارضة، وبين السلطتين التنفيذية والتشريعية تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات.

جـ ـ التنظيم العقلاني للحكم:

اتجهت دول الديموقراطيات الغربية ـ بعد تجارب طويلة ـ الى الأخذ بالمنطق والعقلانية في تنظيم شؤون الحكم فيها[1] من نواح متعددة، أهمها:

١ ـ أن الديمقراطية الحقيقية هي أفضل سبل الحكم، نظراً لمزاياها المتعددة في تحقيق خير الفرد ومصلحة الجماعة.

(١) وغني عن البيان أن الكون بأكمله منظم بعقلانية وحكمة بالغة، وتحكمه قوانين دقيقة وضعها الله سبحانه وتعالى «وكل شيء عنده بمقدار، عالم الغيب والشهادة كبير المتعال».

٢ ـ أن التنظيم السياسي بعد زيادة عدد سكان الدولة الحديثة يجب أن يكـون نيابياً بصفة رئيسية مع الأخذ ببعض مظاهر الديموقراطية المباشرة كالاستفتاء الشعبي وانتخاب رئيس الدولة.

٣ ـ أن الانتخابات دورية تتم كل فترة معينة حتى يكـون الرجـوع الى الشعب متجدد يتيح له فرصة الرقابة والاختيار والتغيير.

٤ ـ أن الانتخابات مجال لتنافس الآراء والبرامج أمام الناخبين الـذين يتمتعون بحرية الاختيار.

٥ ـ أن النواب يباشرون مراقبـة الحكام وعـرض سياستهم على الـرأي العام، بالاضافة الى القيام بمهمتهم التشريعية.

٦ ـ عدم استلزام الاجماع لأنـه صعب التحقق عملاً، والأخـذ بنظام الأغلبيـة سواء في الانتخابات أو في اتخاذ القرارات. وذلك لترجيح أفضليته.

ويضيف بعض الفقهاء أن الأنظمة الدستورية الحـرة في دول الديمـوقراطيـات الغربية تـرتبط بظروف معينـة أهمها ارتفـاع درجة الـوعي والثقافـة لدى المـواطنين، واعتدال المناخ، وتراجع الشعـور الديني، والتقـدم التقني. غير أنـه يلاحظ من حيث الواقع أن بعض الانظمة الدستوريـة الغربيـة قد طبقت بنجـاح في بعض دول العالم الثالث التي لا تتوافر فيها مثل هذه الظروف. ولعل خيـر مثال على ذلـك هو الهنـد. ذلـك البلد الأسيوي الـذي طبق نظام الحكم البـرلماني منـذ استقلالـه عن المملكة المتحدة البريطانية بنجاح لا بأس به حتى الآن.

وقد فات الفقهاء الغربيين أن الاسلام قد أقـام ـ منذ قـرون طويلة ـ أول نـظام سيـاسي مثالي يستنـد الى مبادىء سمـاوية لم يسبق أن استنـد اليهـا نـظامِ من نـظم الحكم البشرية:

ـ فقد اهتم بالفرد وكرمه، فقال الله تبارك وتعالى في محكم التنـزيل: ﴿ولقـد كـرمنا بني آدم وحملنـاهم في البر والبحـر، ورزقناهم من الـطيبات وفضلنـاهم على

كثير ممن خلقنا تفضيلاً﴾[1]. وجعل الاسلام الفرد مسؤولاً عن كافة أعماله مسؤولية فردية فقال الله جل شأنه: ﴿وأن ليس للانسان الا ما سعى، وأن سعيه سوف يرى، ثم يجزاه الجزاء الأوفى﴾[2].

وجعل الحوار بين الناس منهاجاً للحياة فقال الله تبارك وتعالى في شأن المسلمين: ﴿وأمرهم شورى بينهم﴾[3]، وأمر رسوله الكريم، وهو المنزه عن الهوى بتبادل الرأي مع المسلمين من باب التعليم وبقصد الاقتداء فقال جل وعلا: ﴿وشاورهم في الأمر﴾[4].

- ومن حيث التنظيم العقلاني للحكم، فقد خاطب الله سبحانه وتعالى في كتابه العزيز العقل البشري وأمر الناس بتنظيم كافة شؤون حياتهم تنظيماً عقلانياً يتفق وشرعه الحكيم، واستنكر عليهم عدم استخدام عقولهم في مواضع كثيرة بقوله تعالى: ﴿أفلا تعلقون؟﴾[5] وطلب من الناس التفكير في بدائع مخلوقاته، فقال تعالى - بعد أن ذكرهم ببعضها - ﴿ان في ذلك لآيات لقوم يتفكرون﴾[6]. وقال جل شأنه: ﴿ان في ذلك لآيات لقوم يعقلون﴾[7]. وقال: «كذلك يبين الله لكم الآيات لعلكم تتفكرون﴾[8].

الأنظمة السياسية والظروف الاقتصادية:

لا شك في وجود روابط أكيدة بين النظم السياسية والأنظمة الاقتصادية في البلدان المختلفة. وهناك علاقة وثيقة بين القانون الدستوري في دول الديموقراطيات الغربية وبين نظام الاقتصاد الحر. ومما يؤيد ذلك سقوط أغلب النظم السياسية

---

(١) الآية ٧٠ من سورة الاسراء.
(٢) الآيات ٤٩ - ٤١ من سورة النجم.
(٣) الآية ٣٨ من سورة الشورى.
(٤) الآية ١٥٩ من سورة آل عمران.
(٥) الآية ٤٤ من سورة البقرة.
(٦) الآية الثالثة من سورة الرعد.
(٧) الآية الرابعة من سورة الرعد.
(٨) الآية ٢١٩ من سورة البقرة.

المقتبسة من الغرب في أغلب بلدان العالم الثالث أمام ديكتاتوريات حقيقية لأسباب متعددة، بعضها ذو صبغة اقتصادية. غير أن هذه العلاقة يجب الا تدفع الى الاعتقاد - مع كارل ماركس - بأن النظم السياسية ليست غير تركيبات فوقية تطورت على أساس أبنية تحتية من طبيعة اقتصادية. فتغير الاشكال السياسية لا يرتبط بالضرورة بالتحولات الاقتصادية. بل ان الانظمة الاقتصادية كثيراً ما ترتبط بالمعتقدات والافكار والايديولوجيات أو تتولد عنها. فالنظام الاشتراكي في روسيا نفسها لم يقم عام ١٩١٧ في أعقاب تطور لحق بالنظام الاقتصادي، وانما نتيجة لتطبيق المذهب الماركسي بواسطة رجال يدينون به، تمكنوا من الاستيلاء على السلطة في هذه البلاد. فالانظمة السياسية والانظمة الاقتصادية بينها صلة لا ريب فيها. غير أن هذه الصلة لا تعني أن أحدهما هو حتماً أساس الثاني، وانما كل منهما يمكن أن يكون سبباً أو عاملاً مساعداً في قيام الآخر.

أنظمة الحكم والشريعة الاسلامية:

لم تلق المسائل المتصلة بنظام الحكم في الشريعة الاسلامية من فقهائها وعلمائها حتى الآن القدر الكافي من الدراسة والبحث، مثلما لاقت غيرها من أحكام المعاملات كالبيع والايجار وأمثالهما مما يدخل في تصنيفات القانون الوضعي في اطار ما يسمى بالقانون الخاص.

ولعل من أهم الاسباب التي أدت الى ذلك حساسية الموضوعات المتصلة بنظام الحكم وصعوبة التعرض لها بحيدة وموضوعية وحرية كاملة، بعد زوال العصر الذهبي لنظام الحكم الاسلامي الحق في عهد الخلافة الراشدة التي لم تدم طويلاً. اذ أن أغلب الحكومات التي سيطرت على الدولة أو الدول الاسلامية باسم الاسلام أو بغيره فيما بعد لم تخلق المناخ الآمن المناسب للخوض في مثل هذه الدراسات الشائكة، بل وعمدت الى كبت الحريات، والقضاء على صنوف المعارضات.

ولعل من أسباب قلة الدراسات الاسلامية المتصلة بنظام الحكم أن قواعده لم تكن كقواعد المعاملات الخاصة - كالبيع والايجار - من حيث كثرة التطبيق اليومي

وشيوعه وزيادة مشاكله والحاجة الى معالجتها، مما كان يدفع الفقهاء الى البحث والاجتهاد في اظهار حلولها. فالحديث عن نظام الحكم في الدولة الاسلامية لم يكن يثار في الغالب الا في فترات انتقال السلطة أو الصراع عليها، خاصة بعد وفاة الخليفة أو عزله. وذلك لأن شؤون الحكم خلال فترة ازدهار الفقه والفكر الاسلامي لم تكن بعد قد تعقدت وبلغت ما بلغته الآن بعد تزايد مشاكل الدولة الحديثة وتعقد شؤونها.

وقد عكف أغلب فقهاء القانون الدستوري في الدول الاسلامية في العصر الحديث على دراسة أنظمة الحكم الوضعية الكبرى في العالم، وكادوا يقتصرون عليها. وجدير بالباحثين في الدول الاسلامية أن يتناولوا في دراستهم للنظم السياسية ما أتت به الشريعة السمحة من مبادىء وأحكام تتصل بنظام الحكم في الدولة. ذلك لأن الاسلام هو الدين الحق، والتراث الخالد الخاتم الذي جعله الله رحمة للعالمين. وليس من المنطق أن نغفل دراسة مبادئه في مجال شؤون الحكم لنهتم بدلاً منها بدراسة أنظمة الحكم الغربية أو الشرقية. والمعروف أن الدول الغربية دول مسيحية لم تجد في دينها من المبادىء ما ترجع اليه في تنظيم شؤون الحكم فيها، فرجعت الى النظريات والمبادىء التي اجتهد علماؤها وفلاسفتها ـ من أمثال مونتسكيو وروسو ـ في وضعها وصياغتها، واتخذت منها أساساً لنظمها السياسية، بما رأته متفقاً مع ظروفها وفلسفتها في الحياة. وقد ازداد اهتمام كتابنا بدراسة النظم السياسية بدول الديموقراطيات الغربية كانجلترا وفرنسا والولايات المتحدة الامريكية نظراً لاحترامها لحقوق الشعوب وحريات الأفراد، وما اتسمت به من اعتدال، وقامت عليه من سيادة القانون. أما الدول الشرقية الشيوعية فقد اتخذت من مذهب كارل ماركس أساساً لنظمها السياسية، ذلك المذهب المادي الالحادي الذي ينطوي على كثير من المبادىء التي تخالف طبائع الاشياء، وتضيق من حريات الأفراد، وتؤدي الى تسلط القلة الحاكمة على الكثرة المحكومة.

وقد اكتفت الشريعة الغراء في مجال نظام الحكم في الدولة الاسلامية بوضع مجموعة من الأحكام الاساسية أو المبادىء العامة الجوهرية التي يجب احترامها

والحفاظ عليها في أي نظام حكم يراد له أن يكون نظاماً اسلامياً[1]، بصرف النظر عن تفصيلات أحكامه وفرعياته. من هذه المبادىء مبدأ سيادة القانون، ومبدأ الشورى في الحكم، ومبدأ المساواة، ومبدأ الحرية بتطبيقاته المتعددة، ومبدأ العدالة، ومبدأ التعاون على الخير. . . . . الى غير ذلك من المبادىء القيمة التي يمكن أن تقام على أساسها الانظمة الوضعية[2].

فلم يضع الاسلام نظام حكم معين بصورة تفصيلية تسمح بتكييفه أو تصنيفه وادخاله ضمن أحد أنواع أنظمة الحكم الوضعية المعروفة التي تأخذ بها الدساتير. فلم يبين القرآن الكريم أو السنة المؤكدة مثلاً كيفية اختيار رئيس الدولة أو أهل الشورى، ولم يحدد على وجه الدقة نوعية العلاقة بين السلطات العامة. . . . الى غير ذلك من المسائل التي تنص عليها الدساتير عادة، ولا غنى عنها لوضع الصورة النهائية لأي نظام حكم معين. وذلك مع ملاحظة تجنب الخلط بين ما ورد في الكتاب أو السنة من أحكام دستورية وبين ما جرى عليه العمل في تنظيم شؤون الحكم في مراحل التاريخ الاسلامي المختلفة.

وقد أراد الله سبحانه وتعالى بذلك لأحكام الشريعة الاسلامية أن تبقى صالحة للتطبيق في كل زمان ومكان الى قيام الساعة، مهما حدث من تطور في ظروف الحياة، أو تغير في أحوال الناس. وذلك لأنها خاتم الرسالات السماوية، كتب الله لها البقاء ما بقيت الدنيا. كما شاء المولى جلت قدرته الا يضيق على الناس أو يوقعهم في الحرج بأن يفرض عليهم أنظمة حكم بعينها، قد يشق عليهم تطبيقها في بعض الظروف.

واذا كان الخلفاء الراشدون رضوان الله عليهم قد أقاموا قائمة دولة اسلامية

---

(١) ومن أنصار هذا الرأي من فقهاء الشريعة:
الشيخ عبد الوهاب خلاف: مصادر الشريعة الاسلامية مرنة ـ مجلة القانون والاقتصاد ـ عدد ابريل ـ ومايو عام ١٩٤٥ ـ ص٢٥٣.
ومن انصاره من فقهاء القانون العام:
الدكتور عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والانظمة السياسية ـ الطبعة الخامسة ـ ص٢٣.

شـامخة على أسـاس تنظيم دسـتوري معين، فان هـذا التنظيم قـد حافظ على كـافة المبادىء العامة التي أوردتها الشريعة السمحة، ولكنه اختلف في تفصيلاته من عهد الى آخـر دون أن ينال ذلـك من صفته الاسـلامية، أو من كفـاءته كتنـظيم سياسي. ولنضرب مثالين من أمثلة المسائل التي لم يرد فيها حكم قاطع في الكتاب أو السنة، لاثبات صحة ما نقول:

١ ـ اختيار رئيس الدولة:

اختلفت طـريقة اختيـار رئيس الدولـة الاسـلاميـة من خليفـة الى آخـر خـلال سنوات الخلافة الراشدة. فتولية أبي بكر الصـديق قد تمت بنـاء على الاختيار الحـر لغالبية أقطاب المسلمين المجتمعين في سقيفة بني ساعدة، وما تلاها من بيعة عـامة تمت في المسجد في اليوم التالي. أما تـولية عمـر بن الخطاب فقـد أتت عن طريق الاستخلاف، بأن اختاره سلفه الصديق قبل موته وبعـد استشارة كبـار الصحابـة، ثم تأيدت بالبيعة العامة. أمـا توليـة عثمان بن عفـان فقد مـزجت بين طريقتي الاختيـار الحر والاستخلاف، اذ رشح أمير المؤمنين عمر بن الخطاب وهو يشرف على الموت بطعنة خنجر بضع نفر ممن رأى صلاحيتهم لتولي الخلافة من بعده، وكلفهم باختيار أحدهم لرئاسة الدولة الاسلامية، فاختاروا عثمـان بن عفان وبـايعه المسلمـون. أما تـولية على كـرم الله وجهه فقـد تمت بطريقـة الاختيار الحـر في ظـروف صعبـة من الاضطرابات والفتن، بعد مقتل الخليفة الثالث عثمان بن عفان رضي الله عنه.

٢ ـ رأى أهل الشورى:

وفي مجـال العـلاقـة بين رئيس الـدولــة ومجلس الشـورى: اختلف الــرأي واختلفت التطبيقات حول ما اذا كان رأي أهل الشورى ملزماً أو غير ملزم للخليفة أو للحاكم. وذلك لعدم ورود نص قُطعي الدلالة في مسـألة حجيـة رأى أهل الشـورى في مواجهة الرئيس.

وقد انقسم العالم الاسـلامي بعد عصـر الخلافـة الراشـدة الى شيع ومـذاهب متفرقة، لكل منها رأيها في نظام الحكم. فوجدت الى جانب الاغلبية طـوائف شتى تختلف في مدى قربها أو بعدهـا عن مبادىء الـدين الحنيف واتسم بعضها بسمـات

من العنف والقسوة والتعصب والانحراف لا تمت للشريعة السمحة بصلة. ولا يزال يظهر حتى يومنا هذا من الاتجاهات المنسوبة الى الاسلام ما هو ضيق الأفق، وما هو متطرف النزعة، وما هو مسرف مرتاب.

الشريعة الاسلامية كمصدر للتشريع:

نصت كثير من الدساتير العربية الحديثة صراحة وفي مقدمة موادها على أن «مبادىء الشريعة الاسلامية مصدر رئيسي للتشريع» وهو ما جاء بالمادة السابعة من دستور دولة الامارات العربية المتحدة. وذهبت بعض الدساتير الى أبعد من ذلك فقضت بأن «الاسلام دين الدولة، واللغة العربية لغتها الرسمية، ومبادىء الشريعة الاسلامية المصدر الرئيسي للتشريع»، وهو ما قضت به المادة الثانية من الدستور المصري لعام ١٩٧١ بعد تعديلها في النصف الاول من عام ١٩٨٠. ومعنى ذلك أن الشريعة الاسلامية لم تعد - بعد هذا التعديل - مجرد مصدر رئيسي بين مصادر أخرى، وانما أصبحت بعد اضافة الألف واللام هي المصدر الرئيسي للتشريع. وبذلك لم يعد من الجائز الرجوع للمصادر الاخرى للبحث عن حكم مسألة من المسائل لها حكمها في الشريعة الغراء.

والثابت أن خاتمة الشرائع قد حوت كافة المبادىء الاساسية اللازمة لتنظيم حياة الناس الى أن يرث الله الأرض ومن عليها. فيقول سبحانه وتعالى: ﴿ونزلنا عليك الكتاب تبياناً لكل شيء، وهدى، ورحمة وبشري للمسلمين﴾[1]. ويقول جل شأنه: ﴿ما فرطنا في الكتاب من شيء﴾[2]. ومعنى ذلك أن الشريعة الاسلامية تشتمل على كافة المبادىء الاساسية اللازمة لتنظيم السلوك البشري، وليس بها نقص في المبادىء يسمح بالرجوع الى غيرها، وهذا يعني أن تصبح الشريعة الغراء هى المصدر الوحيد للتشريع في المبادىء العامة والكليات[3].

---

(١) الآية رقم ٨٩ من سورة النحل.

(٢) الآية رقم ٣٨ من سورة الانعام.

(٣) وقد رفضت المحكمة الدستورية العليا في مصر الغاء حكم الربا الوارد بالقانون المدني بحجة أنه أسبق من الدستور من حيث الاصدار، فقضت بأنه «لما كان مبنى الطعن مخالفة المادة ٢٢٧ من القانون المدني للمادة الثانية من الدستور تأسيساً على أن الفوائد التي أجازت تلك

قد يقال أن النص على أن الشريعة الاسلامية هي المصدر الرئيسي للتشريع يفيد وجود مصادر أخرى ثانوية أو احتياطية، بحيث لا تكون الشريعة الغراء هي المصدر الوحيد للتشريع. ويرد على ذلك بأن هذا القول صحيح في حدود المسائل الفرعية أو التفصيلية التي تبدو كما لو كان حكمها غير واضح في الشريعة. وحتى في هذه الحدود يجب ألا يخالف الحكم الفرعي أيا كان مصدره أي حكم من أحكامها أو مبدأ من مبادئها التي يجب تقييم الاحكام البشرية على هديها. اذ بالاستناد الى قواعد الشريعة الاساسية وبالرجوع الى مبادئها العامة يمكن استنباط اي حكم يستشكل على الناس. وهذا هو المعنى الذي قصده الرسول الكريم صلوات الله وسلامة عليه عندما سأل معاذ بن جبل بعد أن رشحه لتولي أمر القضاء باليمن فقال له بم تقضي اذا عرض له قضاء؟ قال بكتاب الله قال فان لم تجد؟ قال فبسنة رسول الله. قال فان لم تجد قال اجتهد رأيي ولا آلو. فقال عليه الصلاة والسلام: الحمد لله الذي وفق رسول رسول الله لما يرضي الله ورسوله.

والسماح بالاجتهاد بالرأي والرجوع الى مصادر التشريع الأخرى في الفرعيات والجزئيات بما لا تتعارض مع مبادىء الشريعة الاسلامية، يؤكد سماحة الشريعة

= المادة الاتفاق عليها تعد من الربا المحرم شرعاً طبقاً لمبادىء الشريعة الاسلامية التي جعلتها المادة الثانية من الدستور المصدر الرئيسي للتشريع، واذ كان القيد المقرر بمقتضى هذه المادة بعد تعديلها بتاريخ ٢٢ مايو سنة ١٩٨٠ والمتضمن الزام المشرع بعدم مخالفة مبادىء الشريعة الاسلامية لا يتأتى اعماله بالنسبة للتشريعات السابقة عليه، وكانت المادة ٢٢٧ من القانون المدني الصادر سنة ١٩٤٨ لم يلحقها أي تعديل بعد التاريخ المشار اليه، ومن ثم فان النعي عليها، وحالتها هذه - بمخالفة حكم المادة الثانية من الدستور وأياً كان وجه الرأي في تعارضها مع مبادىء الشريعة الاسلامية - يكون في غير محله الأمر الذي يتعين معه الحكم برفض الدعوى في هذا الشق منها». راجع حكم المحكمة الدستورية العليا الصادر في ١٩٨٥/١٢/٢١ في الدعوى رقم ٤٧ لسنة ٤ قضائية «دستورية».

وقد اتخذت المحكمة الدستورية العليا في دول الأمارات العربية المتحدة نفس المسلك من قبل بالنسبة للمادتين ٦١، ٦٢ من قانون الإجراءات المدنية لإمارة «أبو ظبي» اللتين أجازتا الحكم بالفائدة. وذلك استناداً إلى قانون الإجراءات المدنية رقم ٣ لسنة ١٩٧٠ كان معمولاً به قبل نفاذ الدستور في ١٩٧١/١٢/٢، وما زالت أحكامه قائمة ولم تعدل أو تلغ، مما يجعله دستورياً ويتعين احترام أحكامه تطبيقاً لنص المادة ١٤٨ من الدستور. انظر تفسير المحكمة رقم ١٤ للسنة التاسعة القضائية الصادر بتاريخ ٢٨ يونية عام ١٩٨١.

الأخيرة، وحرصها على رعاية مصالح الناس في جميع الأزمنة والأمكنة بلا حرج الى أن تقع الواقعة، ويرجع الناس الى ربهم للحساب، ويجازيهم سبحانه بالثواب والعقاب.

ولكن ما المقصود بالتشريع الذي تعتبر الشريعة الاسلامية المصدر الرئيسي له. والمعروف أن التشريع الوضعي على ثلاث درجات بعضها فوق بعض، ترتب ترتيباً تنازلياً على النحو التالي :ترتيباً تنازلياً على النحو التالي :التشريع الدستوري، والتشريع العادي، والتشريع الفرعي؟

ان المتبادر الى الذهن أن المقصود هو التشريع العادي، بمعنى أنه ليس لقواعده ـ وبالتالي ليس لقواعد التشريع الفرعي وهي أقل درجة منه ـ أن تخالف أحكام الشريعة الاسلامية. وهذه خطوة في الطريق الصحيح لا بأس بها. ويقتضي الاعتراف بسمو دين الله وكمال شريعته ـ أكثر من ذلك ـ أن نجعل من الشريعة الغراء المصدر الرئيسي لكافة أنواع التشريعات بما فيها التشريع الدستوري نفسه، بحيث لا ينطوي الدستور على أي نص مخالف لأحكام الشريعة الاسلامية. اذ ليس من المقبول أن نغلب قواعد التشريعات الدستورية وهي من وضع الانسان على مبادىء الشريعة الاسلامية وهي من صنع الله الذي أحسن كل خلقه وبدأ خلق الانسان من طين.

ثم أنه لو حدث تعارض بين أحكام الشريعة الاسلامية وقواعد الدستور في مسألة من المسائل، فمعنى ذلك أن التشريع العادي الذي يصدر متصلاً بهذه المسألة لا بد وأن يخالف احداهما. ونعتقد أنه طبقاً للدستور نفسه، وبعد أن قضى بأن الشريعة الاسلامية هي المصدر الرئيسي للتشريع، فأن التشريع يجب ألا يخالف أحكام الشريعة أولاً وقبل كل شيء، ولو أضطر الى مخالفة بعض أحكام هذا الدستور. وللتخلص من هذا الوضع الشاذ وحفظ قيمة القواعد الدستورية يجب جعلها هي الأخرى موافقة لأحكام شريعة الله. إذ ليس من المقبول أن يمنع الدستور التشريع العادي من مخالفة أحكام الشريعة الأسلامية، ويستبيح لنفسه ذلك، كما لو كان أعلى درجة منها. والحق أن التشريع السماوي هو أعلى درجات التشريع، لأنه صادر من الخالق العليم بخلقه. لذلك فأنه جدير بالدول الأسلامية أن تجعل تشريعاتها على

في الدستور والقانون». وذلك مع ملاحظة ما في هذا الحكم من خطأ وتجاوز، لأن الصحافة لا يمكن اعتبارها سلطة بالمعنى الاصطلاحي المتعارف عليه قانوناً، نظراً لأنها لا تملك صلاحية اتخاذ القرار في الدولة ولا تتمتع بما يسمى بامتيازات السلطة.

خطة الدراسة:

المبادىء الدستورية هي تلك القواعد الاساسية المتعلقة بشؤون الحكم في الدولة. وهي مجموعة من القواعد العامة الجوهرية، قليلة العدد، عميقة المعنى والأثر، تتناول كليات الأمور في نظم الحكم في أغلب دول العالم، عازفة عن الجزئيات والفرعيات والتفصيلات التي تختلف من مجتمع الى آخر، وتتفاوت في المجتمع الواحد بتعاقب الازمان واختلاف الظروف.

ودستور الامارات هو ذلك القانون الاساسي الذي وضع لحكم هذه الدولة الاتحادية الحديثة، بناء على مبادىء دستورية معينة بما يتفق وظروفها الخاصة.

وتنقسم الدراسة في هذا الكتاب الى قسمين رئيسيين، يتضمن الأول منهما دراسة المبادىء الدستورية العامة، ويتصل الثاني ببحث أسس النظام الدستوري في دولة الامارات العربية المتحدة. وذلك على النحو التالي:

الباب الأول: المبادىء الدستورية العامة.

الباب الثاني: أسس دستور الامارات.

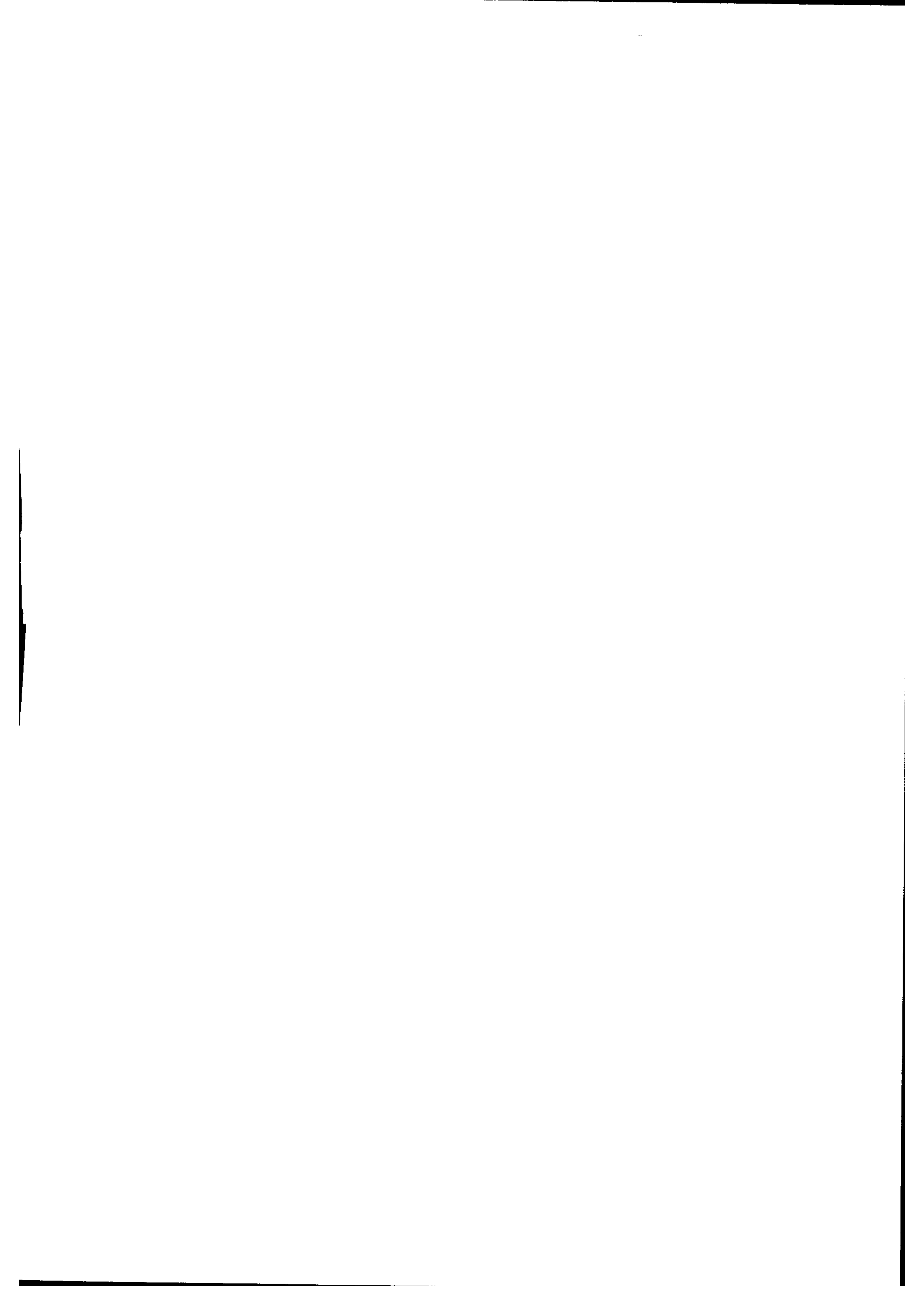


الباب الأول

المبادىء الدستورية العامة

يخصص هذا الباب لدراسة المبادىء الدستورية العامة السائدة في دول العالم الحديث، دراسة من شأنها أن تمكن من فهم وتقييم دستور أي دولة من الدول فتشمل ما يلي :

- تعريف القانون الدستوري .
- مصادر القانون الدستوري .
- أساليب وضع الدساتير .
- مبدأ علو الدستور .
- طرق الغاء الدساتير .
- الرقابة على دستورية القوانين .
- أساليب اسناد السلطة .
- الدستور ونوعية الدولة .
- الدستور وتنظيم السلطة .
- الحكومة والمعارضة .



الفصل الأول

تعريف القانون الدستوري

القانون الدستوري هو الاساس الذي يقوم عليه تنظيم شؤون الحكم في الدولة، وهو أعلى القوانين الوضعية، منه يستمد المشرع اختصاصه في وضع التشريعات العادية والفرعية، وبه تنشأ كافة هيئات الحكم في الدولة وتمارس سلطاتها.

ولكلمة الدستور معان متعددة، أحدها لغوي، والآخر اصطلاحي، والثالث سياسي.

أولاً ـ المعنى اللغوي:

الدستور كلمة أعجمية معناها الاساس أو القواعد الاساسية. ولكنها دخلت اللغة العربية وشاع استخدامها منذ أكثر من نصف قرن من الزمان. وكانت البلاد العربية قبل ذلك تستخدم تعبير «القانون الاساسي» بدلاً من «القانون الدستوري» السائد الآن. فقد كان الأمر كذلك في مصر قبل صدور دستور سنة ١٩٢٣، وفي العراق في العهد الملكي.

وتقابل كلمة الدستور في الانجليزية والفرنسية كلمة Constitution ، ومعناها أيضاً التأسيس أو التكوين، لكن معناها لا يقتصر على تأسيس الدولة أو تكوينها وفقاً لقواعد معينة، وانما يمتد ليشمل تأسيس أو تكوين أي شيء قابل للتأسيس أو التكوين.

ثانياً ـ المعنى الاصطلاحي:

الدستور أو القانون الدستوري في الاصطلاح القانوني بصفة عامة هو مجموعة القواعد القانونية التي تتصل بنظام الحكم في الدولة. غير أن هذه القواعد قد تحدد بناء على معيار موضوعي قوامة مضمونها وما تقوم بتنظيمه، وقد تميز استناداً الى معيار شكلي أساسه موضعها من الوثيقة الدستورية. وبذلك يوجد تعريفان اصطلاحيان للقانون الدستوري، أحدهما موضوعي والآخر شكلي:

١ ـ التعريف الموضوعي:

القانون الدستوري ـ من الناحية الموضوعية ـ هو مجموعة القواعد القانونية التي تحدد نظام الحكم في الدولة، فتبين شكل الدولة، وسلطاتها العامة من حيث تكوينها واختصاصاتها، وتحدد العلاقات التي تربطها ببعضها وبالأفراد.

فقواعد القانون الدستوري هي التي تبين شكل الدولة وما اذا كانت بسيطة أم مركبة، ونظام الحكم فيها ومدى قيامه على الديموقراطية المباشرة أو النيابية، والسلطات العامة وكيفية تكوينها وما تختص به، وعلاقاتها ببعضها ومدى استقلالها أو تعاونها حسب التفسير المأخوذ به لمبدأ الفصل بين السلطات، وما يترتب عليه من تنويع الأنظمة الى نظام برلماني ونظام رئاسي ونظام جمعية. وهي التي تحدد كذلك علاقات هذه السلطات بالأفراد، وما يتمتع به هؤلاء من حريات عامة وحقوق فردية.

وتحرص أغلب الدساتير ـ فضلاً عن ذلك ـ على بيان فلسفة المجتمع واتجاهاته المذهبية، والغايات العليا التي يجب أن تستهدفها السياسة العامة للدولة.

وتعريف القانون الدستوري على هذا النحو انما يستند الى معيار موضوعي يقوم على أساس جوهر المسائل التي تعالجها القاعدة الدستورية، بصرف النظر عن

أربع درجات: في قمتها تقع مبادىء الشريعة الأسلامية، تليها في المرتبة التشريعات الدستورية ثم العادية، وبعدها الفرعية[1].

النصوص الدستورية والتطبيقات الفعلية:

كثيراً ما تختلف أنظمة الحكم المطبقة في الواقع العملي عن النصوص الدستورية المتخذة أساساً لها. لذلك فان معرفة حقيقة أنظمة الحكم لا يمكن أن تتأتى بالاقتصار على نصوص الدساتير وتحليلها، وانما يجب أن تمتد الدراسة لتشمل كيفية تطبيق هذه النصوص، ومدى احترامها أو مخالفتها، وما يجري عليه العمل من الناحية الفعلية في تنظيم سلطات الدولة. وقد بات مؤكداً أن أنظمة الحكم المطبقة عملاً في كثير من البلاد تختلف اختلافاً كبيراً عن نصوص دساتيرها المكتوبة، بل انه يصعب أن نجد دستوراً طبقت كافة نصوصه في العمل تطبيقاً دقيقاً كاملاً، دون تأويل أو تحريف أو مخالفة أو اسقاط لبعض الأحكام.

وقد أثبتت التجارب أن الدستور لا يكتب له البقاء بعد تطبيقه الا اذا أدى الى اقامة نظام سياسي متناسق متجانس العناصر والأركان. فنظام الأحزاب السياسية مثلاً يرتبط بطريقة تشكيل الحكومة. فإذا لم تتمكن الاحزاب ـ فرادي أو مؤلتفة ـ من تبادل الحصول على الأغلبية البرلمانية وتشكيل الحكومة، واقامة نوع من التوازن بين الحكومة الرسمية وحكومة الظل أو المعارضة، فان نظام تعدد الاحزاب يفشل وينتهي، سواء بصفة رسمية أو من الناحية الفعلية، ويصير الى نظام الحزب الواحد أو الحزب المسيطر، بصرف النظر عن النصوص والامكانيات النظرية.

وقد لوحظ أن استخدام القوة الفعلية في مجال العلاقات السياسية كثيراً ما يؤثر في أنظمة الحكم التي تضعها الدساتير أو يحورها، بل ويغيرها، سواء أتم ذلك من جانب الحكام أم المحكومين:

ـ فالحكام وهم يحتلون مراكز القوة في الدولة، قد لا يخضعون طوعاً للقانون

---

(١) وجدير بالذكر أن التشريع في فرنسا في ظل الجمهورية الخامسة على أربع درجات أيضاً، اذ يوجد ما يسمى بالتشريع العضوي Loi organique بين درجتي التشريع الدستوري والتشريع العادي.

وهو أمر كثير الحدوث في الحياة العملية، خاصة في البلاد المتخلفة والشيوعية. وتغلف مخالفاتهم في العادة ببعض التفسيرات الفاسدة أو الحجج الواهية. ويصعب أخضاع الحكام للقانون كرهاً حتى في حالة وجود قضاء اداري أو دستوري، اللهم الا بتأثير بعض السلطات العامة على بعض، تحت رقابة الرأي العام المستنير ان وجد.

والمحكومون كثيراً ما يلجأون الى العنف لدفع ظلم يشعرون به، كما يحدث بالنسبة للاقليات كالزنوج في الولايات المتحدة، أو لتحقيق بعض المطالب السياسية كمطالبة الايرلنديين بالاستقلال عن بريطانيا، أو للوصول الى مراكز الحكم عن غير الطريق المشروع كما يحدث في الانقلابات العسكرية في دول العالم الثالث.

السلطات الرسمية والسلطات الفعلية:

الى جانب السلطات الرسمية التي تقيمها الدساتير لممارسة شؤون الحكم كالسلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، توجد سلطات أخرى فعلية[1] تساهم في توجيه دفة الحكم، وتؤثر في اتجاهات السلطات الرسمية. ومن أمثلة هذه السلطات الاحزاب السياسية، والنقابات المهنية والعمالية، والجمعيات الخيرية والثقافية، وأصحاب الأموال، ورجال الدين، وأرباب الصحافة. ويطلق بعض الفقهاء على هذه السلطات الفعلية التي تشترك في الحكم بطريق غير مباشر تسمية الحكام المستترين، بالمقارنة بالحكام الظاهرين[2] الذين يمارسون الحكم بطريق مباشر.

وقد حدث في بعض البلاد أن اعترفت الدساتير بهذه السلطات الفعلية فحولتها بطريقة أو بأخرى الى سلطات رسمية. من ذلك ما نصت عليه بعض الدساتير والقوانين في البلاد الاشتراكية بشأن النقابات. ومنها ما حدث في دستور جمهورية مصر العربية بعد تعديل ابريل عام ١٩٨٠ الذي نصت بمقتضاه المادة ٢٠٦ منه على أن «الصحافة سلطة شعبية مستقلة تمارس رسالتها على الوجه المبين

---

(١) راجع: G. Burdeau, Droit constitutionnel et institutions politiques1965, P. 179.

(٢) راجع: M. Duverger, Droit constutionnel et institutions politiques 1965, P. 26.

طبيعتها العرفية أو المكتوبة، وسواءاً وردت في وثيقة الدستور أم خارجه[1].

٢ ـ التعريف الشكلي:

القانون الدستوري ـ وفقاً للمعيار الشكلي ـ هو مجموعة القواعد الواردة في الوثيقة الدستورية. وهذا التعريف لا يصلح الا في البلاد ذات الدساتير المكتوبة فلا مجال للأخذ به في حالة الدساتير العرفية كالدستور البريطاني. فضلاً عن أنه لا يعد تعريفاً جامعاً مانعاً للقانون الدستوري من الناحية الموضوعية حتى في بلاد الدستور المكتوب. فهو غير جامع، لأن بعض القواعد الدستورية كتلك المتعلقة بانتخاب أعضاء البرلمان توجد خارج وثيقة الدستور. وهو غير مانع لأن بعض القواعد التي تتضمنها هذه الوثيقة لا يتعلق بنظام الحكم في الدولة، وكان يجب أن تجد مكانها خارجها، لولا ما قدره المشرع من أهميتها. وذلك كالنص على اعتبار التربية الدينية مادة أساسية في مناهج التعليم العام في الدستور المصري[2]، والنص المتعلق بتنظيم ذبح الحيوانات في الدستور السويسري.

ولا شك أن وضع مثل هذه النصوص غير المتعلقة بنظام الحكم في الدولة في الوثيقة الدستورية يضفي عليها القيمة الدستورية، ويجعلها في مأمن من المساس بها بواسطة أي من سلطات الدولة التنفيذية والتشريعية والقضائية، فلا يستطيع الغاءها أو تعديلها غير السلطة التأسيسية، باتباع الاجراءات المنصوص عليها لتعديل الدستور.

ثالثاً ـ المعنى السياسي:

يتضمن المعنى السياسي للدستور وجوب تأكيده على ضمان حقوق الأفراد، والفصل بين السلطات بحيث ينعدم الدستور اذا لم يتأكد ذلك، أيا كانت القواعد الأخرى التى اشتمل عليها. وهذا المعنى اكدته الثورة الفرنسية الكبرى حرصاً منها

---

(١) هذا ملاحظة أن القانون الدستوري في البلاد الانجلوسكسونية يتضمن عديداً من الموضوعات التي تدرس في البلاد اللاتينية والبلاد التي حذت حذوها كأغلب الدول العربية في مجال بعض فروع القانون الأخرى، خاصاً القانون الاداري.

(٢) المادة ١٩ من دستور سنة ١٩٧١.

على الديموقراطية وصيانة الحقوق الفردية، فجاء بالمادة السادسة عشرة من اعلان حقوق الانسان الصادر عام ١٧٨٩ أن كل مجتمع لا يتأكد فيه ضمان الحقوق والفصل بين السلطات ليس له دستور[١]، وقد ساهم ارتباط الدساتير المكتوبة بالديموقراطية والحريات العامة في ذيوع هذه الدساتير في كثير من البلدان.

طبيعة القواعد الدستورية:

أنكر بعض الفقهاء الطبيعة القانونية للقواعد الدستورية واعتبرها من قواعد الآداب المرعية. وذلك استناداً الى أن هذه القواعد - رغم كونها عامة مجردة، تنظم نوعاً معيناً من العلاقات الاجتماعية - تفتقر الى عنصر الجزاء المادي الذي تفرضه السلطة العامة، فتلزم أطراف العلاقات التي تحكمها باحترامها، وتميز به قواعد القانون عن قواعد الآداب والاخلاق[٢]. فإذا قامت السلطة العامة بمخالفة قاعدة دستورية، فان عملها المخالف يعتبر غير دستوري ولكنه لا يوصف بأنه غير قانوني.

ويبدو أن كثيراً من حكومات دول العالم الثالث تقتنع بعدم اتصاف القواعد الدستورية بالصفة القانونية وان لم تصرح به، فتقوم بانتهاك ما تشاء من قواعد دستورها دون أن يساورها الشعور بأنها ترتكب عملاً غير قانوني، يخالف القانون الأعلى في الدولة.

وهذا الاتجاه منتقد من غالبية فقهاء العالم، وذلك للاسباب التالية:

١ - ليس من المقبول عقلاً أن تتجرد القواعد الدستورية من الصفة القانونية، وهي أصل التنظيم القانوني في الدولة، في حين تتصف بها قواعد التشريعات العادية والفرعية الصادرة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية. وذلك لأن هاتين

---

(١) من هؤلاء الفقهاء أوستن Astin في انجلترا، والدكتور عثمان خليل في مصر، وان كان هذا الأخير قد فضل استعمال لفظ «القانون» الدستوري تجاوزاً ولاعتبارات عملية ودراسية. أنظر مؤلفه القانون الدستوري - المبادىء الدستورية العامة - ١٩٥٦ - ص ٨ وما بعدها.

(٢) وصيغتها بالفرنسية كالتالي:

Toute societe dans laquelle la garantie des droits n'est pas assuree .. n'a pas de constitution.

السلطتين انما تستمدان وجودهما واختصاصهما في اصدار هذه القواعد من الدستور.

٢ ـ توجد جزاءات قانونية على مخالفة أحكام الدستور، بعضها نظمها الدستور نفسه، توقعها بعض السلطات في مواجهة البعض الآخر. ومن أمثلتها الحكم الذي يصدره القضاء بعدم دستورية القانون الذي يصدره البرلمان مخالفاً للدستور. ومنها قيام البرلمان بسحب الثقة من الحكومة التي تخالف الدستور لاجبارها على الاستقالة. ومنها مباشرة الحكومة لسلطتها في حل البرلمان الذي ينتهك نصوص الدستور، وذلك في نظام الحكم البرلماني. وبعض الجزاءات وضعها قانون العقوبات على مخالفة بعض أحكام الدستور كتلك المتعلقة بالحريات العامة والحقوق الفردية.

٣ ـ ليس كل القواعد القانونية آمرة مقرونة بجزاء على مخالفة أحكامها. فهناك قواعد قانونية مخيرة تترك لصاحبها سلطة تقديرية معينة. ومن أمثلتها في مجال القانون الدستوري جواز حل البرلمان بواسطة الحكومة، وامكانية اسقاط الحكومة بواسطة البرلمان في النظام البرلماني. ومثل هذه القواعد المخيرة لها أمثلة كثيرة في مجال التشريعات العادية، ولم ينكر عليها أحد صفة القانون. ومن أمثلتها القواعد المتعلقة بامكانية ابرام التصرفات في حدود النظام العام والآداب.

٤ ـ للجزاء صور متعددة لا تقتصر على معاقبة المخالف للقاعدة القانونية كما هو الشأن في قانون العقوبات وقانون التأديب. فقد يظهر جزاء مخالفة القاعدة القانونية في صورة بطلان العمل المخالف، أو التعويض عن الضرر المترتب على المخالفة، أو الغاء ترخيص تمتع به المخالف كالترخيص بحمل السلاح، وكلها أمثلة من مجال القانون الاداري.

٥ ـ قد يوقع الجزاء على مخالفة أحكام الدستور بواسطة الشعب نفسه باعتباره صاحب السيادة في حكم نفسه والأصيل الذي أناب عنه الحكومة في تولي شؤون الحكم وفقاً للقواعد التي ضمنها الدستور. والجزاء الذي يوقعه الشعب يأخذ صوراً متعددة يمكن ايجازها فيما يلي:

أ ـ الثورة لاسقاط الحكومة واجبارها على ترك السلطة قهراً. ومن أحدث الأمثلة على الثورة الشعبية تلك التي قام بها الشعب في بورما في منتصف عام ١٩٨٨ ضد حاكمة الكولونيل بون دين الذي حكم بلاده أكثر من ربع قرن من الزمن حكماً دكتاتورياً عنيفاً انتهك فيه أحكام الدستور وعصف بحقوق وحريات الأفراد. ولم يستطع الدكتاتور أن يقاوم الانفجار الشعبي الذي لم يعبأ بسقوط مئات القتلى والجرحى واضطر الى الاستقالة، واستخلف من بعده دكتاتوراً آخر تتلمذ على يديه فاستمرت المظاهرات والاضرابات العنيفة الى أن أجبرت الدكتاتور الجديد على الاستقالة بعد أقل من عشرين يوماً من توليه السلطة. ومن أمثلة الثورات الشعبية ضد الحكام الذين انتهكوا الأحكام الدستورية المتصلة بالحريات العامة أيضاً تلك الثورة الشعبية القوية التي اندلعت في السودان ضد الرئيس عبود وأجبرته على التنازل عن السلطة عام ١٩٦٤.

ب ـ ضغط الرأي العام على المؤسسات الدستورية الاخرى لاجبار المخالف لأحكام الدستور على ترك السلطة. ومن أمثلة ذلك ما حدث للرئيس الامريكي ريتشارد نيكسون بعد اتهامه بوضع أجهزة تصنت في مقر الحزب الديموقراطي المنافس، فيما سمي بفضيحة ووترجيت. فقد أدى ضغط الرأي العام الى البدء في اتخاذ اجراءات محاكمة الرئيس أمام مجلس الشيوخ مما اضطره الى الاستقالة، تاركاً السلطة لخليفته جيرالد فورد الذي أصدر قراراً بالعفو عنه.

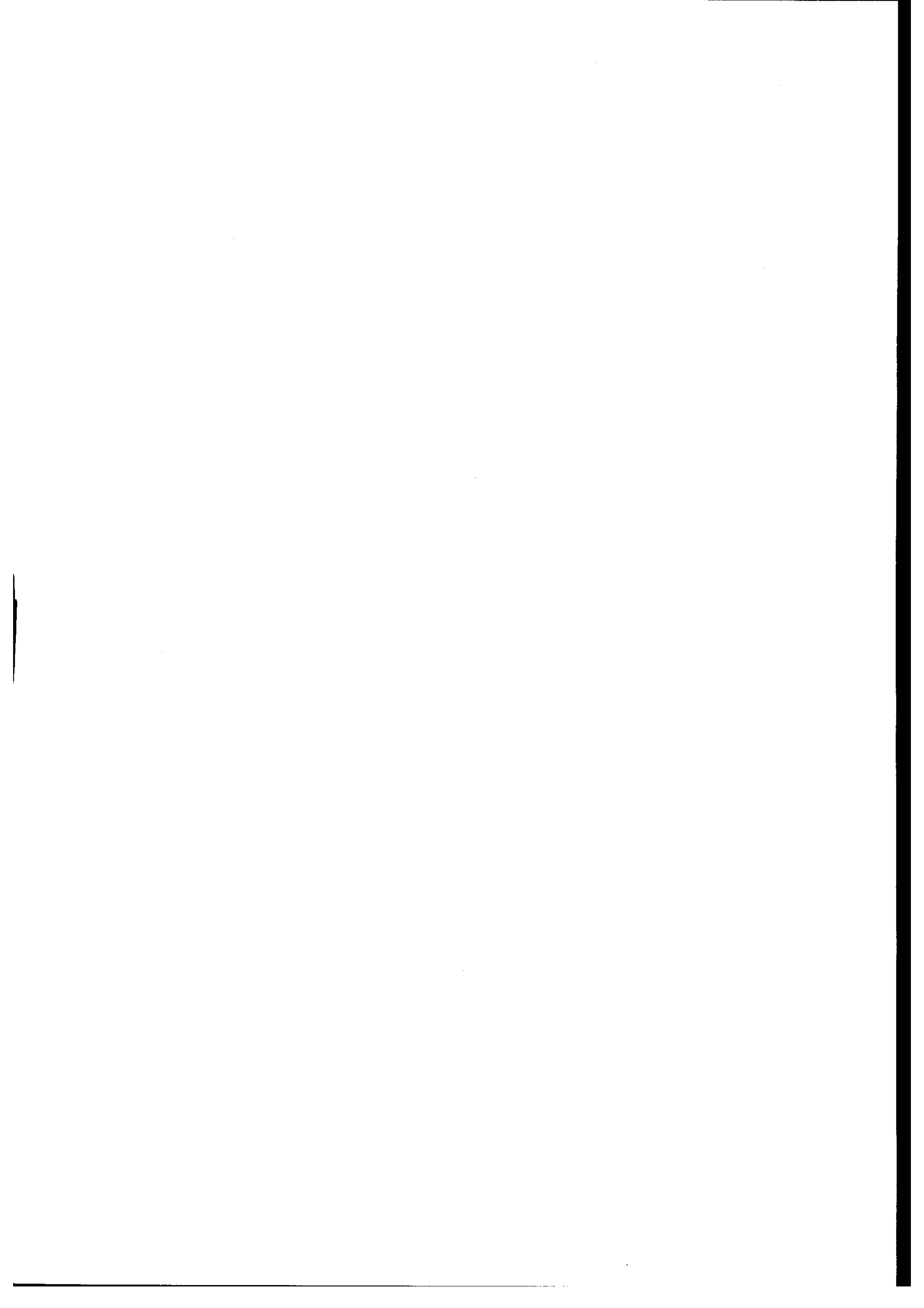
جـ ـ عدم اعادة الانتخاب كما حدث مع السيدة أنديرا غاندي رئيسة وزراء الهند عام ١٩٧٧ بعد اتهامها باستغلال سلطاتها الدستورية للتستر على ما قامت به من انفاق أموال الدولة على دعايتها الانتخابية.

د ـ الاستياء الشعبي المترتب على الشعور بأن قاعدة دستورية ملزمة قد انتهكت وهذا الاستياء يعتبر جزاء معنوياً أطلق عليه العلامة الفرنسي ديجي رد الفعل الاجتماعي المترتب على مخالفة القانون(١)، وذلك بعد أن أكد أن جزاء مخالفة

---

(١) أنظر: L. Duguit, Traité de droit constitutionnel. I. I, 1927, P. 710 et suiv.

القانون لا يلزم أن يكون مادياً. ومن أمثلة الاستياء الشعبي كجزاء على مخالفة قاعدة دستورية ما حدث في مصر بعد أن امتنعت الحكومة عن تنفيذ حكم محكمة القضاء الاداري المتعلق ببطلان نتيجة انتخاب ٧٨ نائباً بمجلس الشعب في ابريل عام ١٩٨٧.



الفصل الثاني

مصادر القانون الدستوري

للقانون الدستوري ـ كغيره من فروع القانون ـ ثلاثة مصادر هي التشريع والعرف والقضاء. نتحدث فيما يلي بإيجاز عن كل منها:

أولاً ـ التشريع الدستوري:

ظل العرف هو المصدر الوحيد للقانون الدستوري حتى قامت الثورة الامريكية في النصف الثاني من القرن الثامن عشر. ومنذ عام ١٧٧٦ بدأت بعض المستعمرات الانجليزية في العالم الجديد تتخذ لها دساتير مكتوبة. ثم صدر دستور الولايات المتحدة الامريكية الذي يعتبر عميد الدساتير المكتوبة في العالم ولا يزال مطبقاً منذ عام ١٧٨٧ حتى الآن. وفي أعقاب الثورة الفرنسية التي اندلعت عام ١٧٨٩ ـ بعد صدور الدستور الامريكي بعامين ـ صدر أول دستور فرنسي مكتوب وهو دستور سنة ١٧٩١. ومع ذيوع أفكار الثورة الفرنسية التي جسدتها في اعلان حقوق الانسان الشهير، ومع ازدهار الحركة الديموقراطية وتفكك الامبراطوريات الكبرى التي وضعت الحروب حداً لحياتها، أخذت الدساتير المكتوبة تنتشر في مختلف أرجاء الارض، حتى باتت بريطانيا تكاد تكون هي الدولة الوحيدة التي لا تزال ـ تمسكاً منها بتقاليدها القديمة ـ تحتفظ بدستورها العرفي[1].

---

(١) يعتبر الدستور في اسرائيل أيضاً من الدساتير العرفية رغم وجود بعض التشريعات المدونة في مجال نظام الحكم. راجع في ذلك: دكتور عبد الحميد متولي: نظام الحكم في اسرائيل.

غير أنه حتى في المملكة المتحدة استطاع التشريع أن يغزو المجال الدستوري منذ زمن غير قريب ليستقر الى جانب العرف. وفي العهد الاعظم Magna Carta الذي أقره الملك جون عام ١٢١٥، ووثيقة الحقوق Bill of right الصادرة سنة ١٦٨٩، وقانون البرلمان Parliamentact الصادر عام ١٩١١ المستكمل عام ١٩٦٤، أمثلة ذائعة الصيت على التشريعات الدستورية البريطانية التي جاءت تقييداً لسلطان الحكام وتأييداً لحقوق وحريات الافراد.

ولعل انتشار الدساتير المدونة والتشريعات الدستورية يرجع الى ارتباطها بفكرة ضمان الحقوق الفردية ضد تسلط هيئات الدولة من ناحية، فضلاً عما تتسم به النصوص المكتوبة من وضوح ودقة وتحديد من ناحية أخرى.

ثانياً ـ العرف الدستوري:

لا يزال العرف رغم انتشار تدوين الدساتير في دول العالم الحديث يقوم بدور لا ينكر في مجال القانون الدستوري الى جانب التشريع أو الدستور المكتوب. وذلك لأن هذا الأخير مهما بلغ من دقة وشمول لا يحيط بكافة قواعد نظام الحكم، ونصوصه ليست دائماً تامة الوضوح. كما أنه عادة ما يستجد من الأمور ما لم يكن في الحسبان ويثور التساؤل عن الحكم فيه، بعد فترة طالت أو قصرت من ميلاد الدستور.

فإذا لم تجد السلطات العامة النص المنظم للمسألة التي تواجهها فتصرفت ازاءها على نحو معين، أو وجدت فيها نصاً دستورياً غامضاً يحتمل أكثر من معنى ففسرته على وجه محدد واضطرد سلوكها على ذلك حتى أصبح يكون عادة ثابتة هي الركن المادي للعرف، وصاحب هذه العادة شعور لدى ذوي الشأن بالزامها ووجوب التصرف طبقاً لمقتضاها، بما يحقق الركن المعنوي للعرف. اذا حدث كل ذلك نشأت القاعدة العرفية لتكمل من نقص النصوص الدستورية أو توضح من غموضها.

---

(١) راجع رسالتنا المقدمة الى جامعة باريس سنة ١٩٦٩:

«La Coutume constitutionelle en droit public francais».

ويتفق الفقهاء على وجود العرف الدستوري المفسر للنصوص وقيمته الدستورية. كما تعترف غالبيتهم بالعرف الدستوري المكمل لنصوص الدستور. أما العرف المعدل الذي من شأنه تعديل أو الغاء بعض أحكام الدستور فنرى ـ على عكس بعض الفقهاء ـ أنه لا وجود له من الناحية القانونية، لان فيه اهداراً صريحاً لقيمة القواعد الدستورية المكتوبة التي ترتفع في بلاد الدساتير الجامدة الى قمة التنظيم القانوني، وتحدد القواعد التي يجب اتباعها لتعديل أو الغاء ما تنطوي عليه من أحكام. والقول بغير ذلك يتضمن اباحة مخالفة هذه القواعد بادعاء أن المخالفة تمثل نواة عرف جديدة معدل للنص الدستوري.

ويزداد دور العرف الدستوري كلما كان الدستور موجزاً كدستور الجمهورية الثالثة الفرنسية الذي تولى العرف المكمل سد ثغراته ومعالجة نقصه ليتمكن من تأدية دوره، وكذلك كلما كان الدستور قديماً كدستور الولايات المتحدة الامريكية الذي قام العرف المفسر بتفسيره تفسيراً طيعاً يتفق مع تطور الاحداث وتغير الظروف. غير أن دور العرف لا يقتصر على تكملة أو تفسير الدساتير الموجزة القديمة فحسب، وانما يمتد الى غيرها، اذ يندر أن نجد دستوراً مكتوباً يحوي كل القواعد الدستورية اللازمة بصورة دقيقة واضحة. وعادة ما يجد العرف مكانه الى جانب التشريع الدستوري في كافة بلاد العالم[1]. ويصعب وجود دستور كل قواعده مدونة، اللهم الا اذا تعلق الأمر بدستور مكتوب لدولة حديثة.

ويلعب العرف الدستوري دوراً خاصاً في حالة عدم وجود دستور مكتوب متكامل للولايات أو الدويلات قبل أن تشكل فيما بينها دولة اتحادية كما حدث في الامارات الأعضاء في دولة الامارات العربية المتحدة. فلم تكن لهذه الامارات دساتير مكتوبة عند تأسيس دولة الاتحاد عام ١٩٧١، لأنها لم تكن دولاً كاملة السيادة. غير أن أعرافاً قد استقرت بكل منها فيما يتعلق بتنظيم شؤون سلطاتها الداخلية، الى جانب بعض التشريعات الصادرة من حكامها في هذا المجال.

ولا شك أن للعرف مزاياه التي أهمها تجاوبه مع ظروف المجتمع الذي

---

(١) راجع مؤلف الدكتور عبد الحميد متولي: المفصل في القانون الدستوري ـ ص١٣٤.

يحكمه، ومرونته لمسايرة ما يطرأ على تلك الظروف من تطورات. ولا أحد ينكر أن كثيراً من القواعد الدستورية المكتوبة تجد أصولها في أعراف جرى العمل عليها، واقتصر دور التشريع على تدوينها وتأكيد وجودها.

العرف الدستوري والدستور العرفي:

يفرق بعض الفقهاء بين العرف الدستوري وبين الدستور العرفي، فيقولون أن العرف الدستوري ينشأ في ظلال دستور مدون، فيقوم بتفسير أحكامه أو تكملتها أو حتى تعديلها، وذلك عند من يقولون بجواز التعديل العرفي للقواعد الدستورية المكتوبة. أما الدستور العرفي فينبت في أرض ليس بها دستور مكتوب، فيتولى بداءة تنظيم شؤون الحكم وحريات الافراد في الدولة التي ينشأ بها.

وهذه التفرقة ـ رغم وجاهتها ـ تقبل المناقشة، ويصعب التسليم بها على اطلاقها. صحيح أن وجود الدستور العرفي يفترض أن أغلب أو أهم قواعد نظام الحكم في الدولة تستمد وجودها من العرف، ولا يمكن الحديث عن دستور عرفي اذا كانت الغلبة للتشريع الدستوري. وفي هذه الحالة الأخيرة يمكن الكلام عن عرف دستوري نشأ الى جانب النصوص فحسب. غير أنه من ناحية أخرى ليس هناك ما يمنع من استعمال تعبير العرف الدستوري في اطار بلد دستورها عرفي كالملكة المتحدة، كأن يقال مثلاً أن العرف الدستوري في بريطانيا يقضي بوجوب استقالة الوزارة اذا سحب البرلمان منها الثقة. وبذلك يبدو أن تعبير العرف الدستوري هو أوسع نطاقاً من تعبير الدستور العرفي. فالعرف الدستوري اذا كانت له الغلبة في الدولة كان لها دستور عرفي، فان قل دوره عن دور التشريع الدستوري كان مجرد عرف دستوري لا يمكن أن يطلق عليه دستور عرفي.

ثالثاً ـ القضاء الدستوري:

يقصد بالقضاء الدستوري مجموعة القواعد القانونية المستنبطة من أحكام المحاكم في المجال الدستوري. ذلك أن القضاء يلعب دوراً ملحوظاً في خلق قواعد القانون الدستوري خاصة في البلاد التي تأخذ بنظام الرقابة القضائية على

دستورية القوانين كالولايات المتحدة الامريكية وجمهورية المانيا الاتحادية. فعندما يثار النزاع امام القضاء حول دستورية قانون من القوانين، تتولى المحكمة المختصة تفسير نصوص الدستور[1]، أو تستوحي روحه العامة اذا عازتها النصوص الصريحة، لتقضي في نهاية الأمر بدستورية أو عدم دستورية القانون محل النزاع. ومن أحكام القضاء في هذا الشأن تستخلص قواعد دستورية قضائية، تكون اما مفسرة لنصوص الدستور واما مكملة لما يعتريه من نقص.

وقد يأتي القضاء مؤيداً لما جرت عليه عادة السلطات العامة في الدولة فيساهم في توضيح العرف واستقراره. غير انه في حالات أخرى ـ وهي التي تعنينا في مجال الحديث عن القواعد الدستورية القضائية ـ يكون القضاء هو المصدر الحقيقي لقواعد دستورية لم تجر عليها عادة سلطات الدولة ـ أي غير عرفية ـ وانما يتولى القضاء خلقها بنفسه لتكملة أو تفسير الدستور المكتوب.

وقد كان لقضاء المحكمة العليا الامريكية دور بارز في مجال القانون الدستوري في الولايات المتحدة الأمريكية خاصة فيما يتعلق بتفسير أحكام الدستور. بل ان القضاء الامريكي هو الذي قرر لنفسه ـ رغم سكوت الدستور ـ حق رقابة دستورية القوانين. وذلك تفسيراً منه للمهمة التي عهد بها الدستور اليه، وهي الفصل في المنازعات وتطبيق القانون بمعناه الواسع أياً كانت درجته، سواء أكان عادياً أم دستورياً. وعند التعارض تغليب القانون الأعلى درجة وهو القانون الدستوري.

ولا تستنبط القواعد الدستورية القضائية من أحكام المحاكم الدستورية

(١) قد تنص الدساتير صراحة على اختصاص المحاكم الدستورية بتفسير النصوص الدستورية أو نصوص القوانين وفقاً لاحكام الدستور. من ذلك ما قضت به المادة ٩٩ من دستور دولة الامارات العربية المتحدة الصادر عام ١٩٧١ من أنه: «تختص المحكمة الاتحادية العليا... بتفسير أحكام الدستور.... ويعتبر هذا التفسير ملزماً للكافة». وفي مصر كان تفسير النصوص الدستورية يدخل في اختصاص المحكمة العليا منذ انشائها عام ١٩٦٩. أما المحكمة الدستورية العليا التي حلت محلها عام ١٩٧٩ فتختص بتفسير النصوص التشريعية وفقاً لاحكام الدستور، حسب ما قضت به المادة ١٧٥ من دستور عام ١٩٧١.

فحسب، وانما من أحكام كافة أنـواع المحاكم مـا دامت تتعلق بمسائـل دستوريـة. فالمحاكم الاداريـة في رقابتهـا على مشروعيـة أعمال الادارة يمكن أن تخلق قـواعد دستورية لا سيما فيما يتصل بالحقوق العامة للافـراد، بل ان المحـاكم العاديـة أيضاً قد تنشىء قواعد دستورية في الاطار الذي تتعرض فيـه للفصل في منـازعات تـدخل الحكومة طرفاً فيها.

الفصل الثالث

أساليب نشأة الدساتير المكتوبة

توجد أربعة أساليب أساسية يمكن أن تتبع في وضع الدساتير المدونة، وهي:

- أسلوب المنحة.
- أسلوب العقد.
- أسلوب الجمعية التأسيسية.
- أسلوب الاستفتاء الشعبي.

وهذه الأساليب الأربعة تكاد تتدرج في مدى ديموقراطيتها. فتبدأ بأسلوب لا شك في عدم ديموقراطية وهو أسلوب المنحة. ثم تأخذ بأسلوب نصف ديموقراطي هو أسلوب العقد. وتنتقل بعد ذلك الى أسلوب من أساليب الديموقراطية غير المباشرة وهو أسلوب الجمعية التأسيسية، لتنتهي أخيراً بأسلوب الديموقراطية المباشرة وهو اسلوب الاستفتاء الشعبي.

وقد يرى البعض أن الأمر يتعلق بتطور تاريخي مرت به طريقة نشأة الدساتير المكتوبة. ورغم صحة هذا الرأي في حدود معينة، فان الامر في الحقيقة يتعلق بمدى ديموقراطية النظام الذي ينشأ في ظله الدستور. ومدى الديموقراطية لا يتناسب بالضرورة تناسباً طردياً مع التطور التاريخي في كل البلاد. فبعض الانظمة السياسية السابقة كانت أكثر ديموقراطية من أنظمة لاحقة طبقت في نفس البلد. فقد نشأ أول دستور للثورة الفرنسية عام ١٧٩١ بطريق الجمعية التأسيسية، بينما نشأ دستور سنة ١٨١٤ فيها بطريق المنحة.

وقد درج الفقه على تسمية الاسلوبين الاولين من اساليب نشأة الدساتير بالاساليب غير الديموقراطية[1]. بينما أطلق على النوعين الآخرين الاساليب الديموقراطية في نشأة الدساتير. ونتحدث فيما يلي بايجاز عن كل من هذه الاساليب.

أولاً ـ أسلوب المنحة:

في هذه الحالة ينشأ الدستور كهبة أو منحة من الحاكم لشعبه، يحدد فيه سلطات الدولة واختصاصاتها، وما يتمتع به الافراد من حقوق عامة وحريات فردية.

وقد يمنح الملك الدستور لشعبه بمحض ارادته واختياره، رغبة منه في تنظيم شؤون الدولة وتقرباً منه لرعاياه من باب الحكمة وبعد النظر. وقد يصدر الدستور تحت ضغط والحاح من جانب الشعب يخشى الملك معه الثورة أو الانفجار.

ويرى بعض الفقهاء أن من حق الحاكم الذي منح الدستور أن يسترده، الا اذا كان قد تنازل صراحة عن حق الاسترداد[2]. غير أننا نرجح أن الأمر يخرج من يد الحاكم بعد أن يمنح الدستور فلا يستطيع استرداده، وذلك لان الالتزام بالارادة المنفردة جائز قانوناً[3]. كما أنه من الناحية الواقعية قلما يجروء الملك على ذلك خشية رد الفعل الذي يمكن أن يحدث من جانب الشعب الذي غالباً ما يكون هو المحرك لعملية صدور الدستور.

وعادة ما يمثل أسلوب المنحة في نشأة الدساتير انتقالاً من نظام الحكم المطلق الى نظام الحكم المقيد بالقانون. ومن أمثلة الدساتير التي اتخذت صورة المنحة دستور سنة ١٨١٤ الفرنسي. ومن أمثلتها في العصر الحديث الدستور

---

(١) ويطلق البعض عليها الاساليب الملكية في وضع الدساتير، وذلك لانها عادة ما تنشأ في ظل الانظمة الملكية، غير انه ليس هناك ما يمنع من وجودها في الجمهوريات غير الديموقراطية.

(٢) راجع: G Vedel: Manuel élémentaire de droit constitutionnel, P. 114.

(٣) راجع: Laferrière : Manuel de droit constitutionnel. 1947. p. 225.

الأثيوبي الصادر سنة ١٩٣١.

ثانياً ـ اسلوب العقد:

وفي هذه الطريقة ينشأ الدستور باتفاق بين الحاكم وممثلي الشعب. وهنا تبدأ ارادة الشعب في الظهور صراحة بجانب ارادة الحاكم فتتفق الارادتان معاً على صدور الدستور. وتعتبر هذه الطريقة أكثر تقدماً من سابقتها لان الشعب فيها يكون قد قطع شوطاً في طريق الديموقراطية.

ومن أبرز الأمثلة على الدساتير التي نشأت عن طريق العقد الدستور الفرنسي الصادر عام ١٨٣٠. فقد وضع هذا الدستور ممثلو الشعب، وكان قبول لويس فيلب له شرطاً لاعتلائه عرش فرنسا. ومن أمثلة هذه الدساتير في العصر الحديث دستور الكويت الصادر عام ١٩٦٢[1].

ثالثاً ـ اسلوب الجمعية التأسيسية:

ويتمثل هذا الاسلوب في أن ينتخب الشعب جمعية نيابية تكون مهمتها وضع الدستور واقراره. فيصدر الدستور بواسطة ممثلي الشعب دون حاجة الى أي اجراء آخر. لذلك يعد هذا الاسلوب من الاساليب الديموقراطية في نشأة الدساتير.

ويبدو أن هذا الاسلوب من أساليب نشأة الدساتير أمريكي الأصل، فهو الذي اتبع في وضع الدستور الفيدرالي للولايات المتحدة الامريكية عام ١٧٨٧. كما نشأ عن طريقة أيضاً الدستور الأول للثورة الفرنسية سنة ١٧٩١، وكذلك دستور الجمهورية الثالثة الفرنسية.

رابعاً ـ اسلوب الاستفتاء الشعبي:

اذا كان الاسلوب السابق يقوم على اساس من الديموقراطية النيابية لان نواب

---

(١) دكتور ثروت بدوي: القانون الدستوري وتطور الانظمة الدستورية في مصر ـ طبعة ١٩٧١ ص ٥٣.

الشعب هم الذين يتولون وضع الـدستور فيـه، فان اسلوب الاستفتـاء الشعبي يستند الى الديموقراطية المبـاشرة. فتتـولى جمعية نيـابية أو لجنـة حكوميـة وضع مشـروع الدستور، ولا يصدر الدستور الا اذا وافق عليه الشعب عن طريق الاستفتاء[1].

ومن أمثلة الدساتير التي تولت وضعها جمعية نيابية ووافق عليها الشعب دستور الجمهورية الـرابعة الفـرنسية لسنـة ١٩٤٦. ومن أمثلة الدسـاتير التي أعـدتها لجنـة حكومية ثم وافق عليها الشعب دستور الجمهـورية الخـامسة الفـرنسية لسنـة ١٩٥٨، وكذلك دستور عام ١٩٥٦ المصري.

ويؤكـد أغلب الفقهاء ديمـوقـراطيـة هـذه الـطريقـة التي تعتمـد على مـوافقـة الشعب. غير أن البعض يتحفظ بالنسبة لحالة وضع مشـروع الدستـور بواسـطة لجنة فنيـة غير منتخبـة، حيث أن الشعب في هذه الحـالة أمـا أن يوافق أو لا يـوافق على الدستور ككل دون مناقشة أو مداولة، رغم أنه قد لا يرضي عن بعض مواده، وقد لا يفهم الكثير منها نـظراً لصبغتها الفنيـة. ولا شك أن هـذا التحفظ في محلة. والحـق في رأينا أن الاستفتاء الدستوري لا يعتبـر أسلوباً ديمـوقراطيـاً في واقع الامـر الا اذا ارتفعت درجة الوعي لـدى الشعب الذي يمـارسه، فكـان في استطاعتـه أن يفهم ما يبـدي الرأي فيـه، وفي مقدوره أن يـرفضه اذا لم يـرق له. بـالاضافـة الى النـزاهـة الكـاملة في عملية فـرز واحتساب الأصـوات، والبعد بهـا عن كل وسـائـل التـزييف والتزوير والضغط على ارادة المصوتين.

---

(١) وقـد يرفض الشعب المشـروع كما حـدث بالنسبـة للمشروع الاول لـدستور سنـة ١٩٤٦ الفرنسي.

الفصل الرابع

مبدأ علو الدستور

يعد مبدأ علو الدستور من المبادىء الاساسية المسلم بها دون حاجة الى النص عليها في صلب الدساتير[1]. ويرجع ذلك الى أن الدستور هو الذي يضع النظام القانوني للدولة وينشيء سلطاتها العامة ويحدد ما لها من اختصاصات. ويعتبر هذا المبدأ تأكيداً لمبدأ المشروعية بمعناه الواسع، وتأييداً لنظام الدولة القانونية التي يتقيد فيها كل من الحكام والمحكومين بأحكام القانون.

غير أن علو الدستور المستند الى طبيعة الموضوع الذي يعالجه أو مضمونه المتمثل في انشاء وتنظيم سلطات الدولة، وهو ما يسمى بالعلو الموضوعي للدستور، ليس له سوى أهمية سياسية. فمخالفة احدى السلطات العامة لبعض القواعد الدستورية يمكن أن تثير الرأي العام ضد هذه السلطة، ولكن دون أن توجد وسيلة قانونية يمكن الرجوع اليها لكفالة احترام أحكام الدستور.

لذلك فان بعض الدساتير تتصف - بالاضافة الى العلو الموضوعي الذي تشترك فيه كل الدساتير - بصفة العلو الشكلي، بما يسمح بضمان احترام أحكامها من جانب كافة سلطات الدولة عن طريق تنظيم الرقابة على دستورية القوانين

---

(١) تنص بعض الدساتير صراحة على مبدأ علو الدستور. من ذلك الدستور الصيني الصادر في عام ١٩٥٤ الذي يقضي في المادة ١٨ منه بالزام الهيئات الحاكمة باحترام الدستور.

والقرارات الادارية[1]. ويتمثل العلو الشكلي في أن يشترط لإمكان تعديل أحكام الدستور اجراءات خاصة أشد من تلك المتطلبة لتعديل أحكام القانون العادي. وبذلك تأخذ القواعد الدستورية مكانتها التي تليق بموضوعها، وتعتلي قمة التدرج القانوني في الدولة[2]. ويطلق على الدساتير التي تنتهج هذا النهج اصطلاح الدساتير الجامدة، وذلك بالمقابلة بغيرها من الدساتير المرنة. ونوجز فيما يلي الحديث عن كل من النوعين.

المبحث الأول

الدساتير المرنة

الدستور المرن هو الدستور الذي يمكن تعديل احكامه باتباع نفس الاجراءات التي تتبع في تعديل أحكام القانون العادي.

ويتميز الدستور المرن بسهولة تعديله، مما ييسر تلاءومه مع تطور ظروف المجتمع الذي ينظمه.

غير أن الدستور المرن لا يوفر لنصوصه القوة اللازمة لفرض احترامها على السلطة التشريعية. اذ تستطيع هذه الاخيرة تعديل أحكامه بقوانين تصدر منها، وتكون لها نفس قوة قواعد هذا الدستور. وهذا من شأنه أن يجعل الغلبة للبرلمان، وقد يخل بالتوازن الدستوري بين سلطات الدولة.

ومن أمثلة الدساتير المرنة المدونة دستور سنة ١٨١٤ ودستور سنة ١٨٣٠ في فرنسا. ومن أمثلة الدساتير المرنة العرفية الدستور الانجليزي. ومن ذلك يتضح أن

---

(١) وبالنسبة للقرارات الادارية التي تصدرها السلطة التنفيذية يجب الا تخالف كلا من القواعد الدستورية وقواعد القانون العادي. ويقوم القضاء الاداري بدور هام في الحفاظ على مشروعيتها، ويدخل هذا الموضوع في مجال القانون الاداري.

(٢) غير ان العلو الشكلي يتحقق بالنسبة لكافة القواعد التي يتضمنها الدستور ولو لم تكن دستورية من الناحية الموضوعية.

الـدستور المـرن قد يكـون مدونـاً كما قـد يكون غيـر مدون. فـلا تلازم بين مـرونة الدستور وعدم تدوينه أو صفته العرفية.

المبحث الثاني

الدساتير الجامدة

الدستور الجامد هو الدستور الذي يشترط لتعديل أحكامه اتباع اجـراءات أشد من تلك المتبعة في تعديل أحكام القانون العادي.

ويتميز هذا النوع من الدساتير بأنه يتفق مـع طبيعة القـواعد الـدستوريـة وعلو مكانتها من الناحية الموضوعية عن مكانـة القوانين العـادية. كمـا يضفي على أحكام الـدستـور قـدراً من الثبـات والاستقـرار، ويجعله في مـأمن من اعتــداءات السلطة التشريعية.

غيـر أن جمود الـدستور اذا لم يكن نسبيـاً ومعتدلاً لا يصـل الى حـد تحـريم التعديل، فانه يمكن أن يكون عقبة سيئة النتائـج في سبيل مسـايرة أحكـام الدستـور لتطور الظروف والأوضاع في المجتمع.

ومعظم دساتيـر العالم الحـديث من الدسـاتير الجـامدة. ومن أمثلة الـدساتيـر الجامدة المكتوبة كافة الـدساتيـر المصريـة الصادرة منـذ دستور ١٩٢٣ حتى دستـور ١٩٧١. ومن أمثلة الدساتير الجامدة غير المكتوبة القوانين الاساسية للملكة الفرنسية قبل ثورة ١٧٨٩. وهي قواعد عرفية لم يكن من الجـائز تعـديلها بـاتباع الاجـراءات التشريعية العادية. ومن ذلك يتضح أيضاً أنه لا تـلازم بين جمود الـدستور وتـدوينه، كما أنه لا تلازم بين مرونته وصفته العرفية. والـدستور الجـامد كمـا يضع اجـراءات خاصة لتعديل أحكامه قد يحرم تعديل بعض هـذه الاحكام. ونتحـدث فيما يلي عن اجراءات تعديل الدستور الجامد، وتحريم هذا التعديل:

أولاً ـ اجراءات تعديل الدستور:

يوجب الدستور الجامـد لتعديـل أحكامـه اتخاذ اجـراءات أكثر شـدة من تلك

اللازمة لتعديل أحكام القوانين العادية. وتختلف هذه الأجراءات من دستور الى آخر. ونوجز فيما يلي الحديث عن كل من اقتراح التعديل واقرار مبدئه، واعداد مشروعه، واقراره النهائي:

١ ـ اقتراح التعديل:

قد يعمد الدستور الى تقوية أي من السلطتين التنفيذية والتشريعية فيقصر عليها حق اقتراح التعديل. وذلك بأن يخص الحكومة وحدها بهذا الحق، وهو ما قضى به دستور اليابان لسنة ١٩٤٦، أو بأن يميز به البرلمان وحده، وهو ما أخذ به الدستور الاول للثورة الفرنسية الصادر في عام ١٧٩١. وقد يجعل الدستور حق اقتراح تعديل الدستور من اختصاص كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية، وهو ما حدث في كافة الدساتير المصرية منذ عام ١٩٢٣. وقد يمنح الدستور حق اقتراح التعديل ـ بالاضافة الى هاتين السلطتين ـ الى أفراد الشعب على نحو معين، كما هو الحال في الدستور الصومالي[١].

٢ ـ الموافقة على مبدأ التعديل:

تتطلب أغلب الدساتير من البرلمان أن يقر أولاً مبدأ التعديل قبل الدخول في مناقشة موضوعه واعداد مشروعه، وذلك بأن يفصل فيما اذا كان هناك محل للتعديل أم لا. وتستلزم بعض الدساتير ـ كالدستور السويسري ـ موافقة الشعب على مبدأ التعديل عن طريق الاستفتاء.

٣ ـ اعداد مشروع التعديل:

تعهد معظم الدساتير الى البرلمان بمهمة اعداد مشروع التعديل الدستوري. وذلك مع استلزام شروط خاصة، كاجتماع مجلسي البرلمان معاً في هيئة مؤتمر، أو اشتراط حضور نسبة معينة من أعضائه. وتعهد بعض الدساتير ـ كالدستور اللبناني ـ الى الحكومة بمهمة اعداد التعديل. وتقرر دساتير أخرى ـ كالدستور الروماني لعام ١٩٣١ ـ انتخاب برلمان جديد يتولى اعداد مشروع التعديل الدستوري.

---

(١) دكتور ثروت بدوي: المرجع السابق ص ١١٣.

٤ ـ اقرار التعديل:

قد ينص الدستور على أن اقرار التعديل يجب أن يتم بنفس الطريقة التي تم بها اقرار الدستور، وذلك كالدستور المصري الحالي الصادر عام ١٩٧١، الذي نشأ بطريق الاستفتاء واستلزم لتعديله اجراء استفتاء شعبي. وكذلك دستور سنة ١٨٤٨ الفرنسي الذي أنشأته جمعية تأسيسية منتخبة واشترط ان يتم تعديله أيضاً بواسطة جمعية تأسيسية منتخبة. غير أن غالبية الدساتير تعطي البرلمان وحده اختصاص اقرار التعديل، ولكن بأغلبية خاصة كأغلبية الثلثين.

ثانياً ـ تحريم تعديل الدستور:

قد يحرم الدستور تعديل بعض أحكامه بصفة دائمة، أو كلها بصفة مؤقتة[1]. من ذلك ما نص عليه دستور سنة ١٩٢٣ ودستور سنة ١٩٣٠ في المملكة المصرية من تحريم تعديل الاحكام الخاصة بشكل الحكومة النيابي البرلماني[2]. وما نصت عليه المادة ٨٩. من دستور الجمهورية الخامسة الفرنسية من تحريم تعديل الشكل الجمهوري للدولة وذلك على وجه الدوام. ومن أمثلة التحريم المؤقت ما نصت عليه المادة ٩٤ من دستور عام ١٩٤٦ الفرنسي من عدم جواز تعديل الدستور الى ان يزول الاحتلال الأجنبي عن اقليم الدولة. وكذلك ما نص عليه دستور سنة ١٩٣٠ المصري من عدم جواز تعديله قبل مضي عشر سنوات.

والحق أن تحريم تعديل الدستور أياً كانت صورته أو مداه لا يتفق مع طبيعة القاعدة القانونية ولا مع مبدأ سيادة الأمة:

ـ فالقاعدة القانونية بطبيعتها تنشأ لتنظيم علاقات معينة في ظروف معينة. وهذه الظروف متغيرة خاضعة لسنة التطور، وتغيرها يستدعي تغيير القاعدة القانونية بما يتفق مع الجديد منها حتى تتمكن من مواصلة تأدية دورها. فإذا لم يكن الدستور يسمح بالتعديل بطريقة قانونية، فان التعديل يحدث مع ذلك من حيث الواقع دون

---

(١) راجع: Marcel pre'lot, Institutions Politiques et droit Constitutionnel, 1968. P. 225.

(٢) المادة ١٥٦ من دستور ١٩٢٣ والمادة ١٤٥ من دستور ١٩٣٠.

اعتبار لمبدأ المشروعية أو لقواعد التحريم، وكثيراً ما يأتي ذلك عن طريق الثورة أو الانقلاب.

ـ كما أن تحريم التعديل لا يتفق ومبدأ سيادة الأمة. لأن الأمة لا تستطيع أن تتنازل عما لها من سلطة تأسيسية، وليس لجيل معين أن يفرض ارادته على الاجيال التالية له ويحرمها من تعديل دستورها بما يتفق وظروفها. لذلك نص الدستور الأول للثورة الفرنسية الصادر سنة ١٧٩١ على أن حق الأمة في تعديل دستورها هو حق ثابت لا يجوز التنازل عنه.

ـ من أجل ذلك نعتقد أن النص على تحريم تعديل الدستور أياً كانت صورته يعتبر نصاً غير موفق. ومع ذلك ولكي لا نهدر قيمته كنص من نصوص الدستور نرى وجوب البدأ بالغائه فتزول بذلك العقبة القانونية ويصبح تعديل النصوص التي كان المساس بها محظوراً، أمراً جائزاً من الناحية الدستورية. ونعتقد أن هذا الحل أفضل من القول بانعدام قيمة النصوص الدستورية المحرمة للتعديل، لان فيه توفيقاً بين الاعتبارات المنطقية الدافعة الى هذا القول من ناحية، وبين مبدأ المشروعية واحترام نصوص الدستور من ناحية أخرى.

الفصل الخامس

طرق الغاء الدساتير

تنتهي الدساتير بنهاية آجال معينة قد تطول وقد تقصر، شأنها في ذلك شأن كل التنظيمات البشرية، بل وشأن كافة المخلوقات، فكل شيء هالك الا وجهه. وقد يطول أجل الدستور الى مئات السنين كالدستور البريطاني العرفي، والدستور الامريكي المدون الذي لا يزال قائماً منذ عام ١٧٨٧. وقد يقصر أجل الدستور فلا يعمر غير فترة وجيزة، وذلك كدستور سنة ١٩٣٠ المصري الذي ألغي بعد أربع سنوات، ودستور عام ١٧٩٣ الفرنسي الذي اعتبره البعض قد ولد ميتاً أو سقط بالتقادم أو بعدم التطبيق.

ولا تستلزم نهاية الدستور أن يختلف معه الدستور الذي يخلفه اختلافاً جذرياً في كل أحكامه وقواعده، فعادة ما تحتفظ الدساتير الجديدة بغير القليل من المبادىء التي حوتها الدساتير السابقة، وذلك لان كثيراً من المبادىء الدستورية ترتبط بظروف المجتمع ارتباطاً يجعل من الصعب العدول عنها أو استبدال غيرها بها. ووجود مثل هذه المبادىء في الدستور الجديد لا يقدح في ذاتيته أو يجعل منه امتداداً لسلفه.

وتلغي الدساتير ـ في اعتقادنا ـ بطريقة من طريقتين أساسيتين هما الطريقة القانونية، والطريقة الثورية، ونتحدث فيما يلي عن كل من الطريقتين.

المبحث الأول

الطريقة القانونية لالغاء الدستور

قد يتطور المجتمع وتتغير ظروفه السياسية أو الاجتماعية أو الاقتصادية تغيراً يرى معه الشعب ـ أو ممثلوه ـ ضرورة الغاء الدستور القائم واستبدال دستور جديد به، يتفق وظروف المجتمع الجديدة ويحقق أهدافه المرجوة. وحيث أن شعب الدولة هو صاحب السيادة وأصل السلطة فيها، فانه اما أن ينتخب جمعية تأسيسية يعهد اليها بالقيام بهذه المهمة، واما أن يوافق على الدستور الجديد مباشرة بواسطة ناخبيه عن طريق الاستفتاء الدستوري. وقد يتولى البرلمان القائم اعداد الدستور الجديد والموافقة عليه بالكيفية والاجراءات التي نص عليها الدستور المراد الغاؤه.

وغالباً ما تنص الدساتير على كيفية تعديل بعض أحكامها، دون أن تتعرض لالغائها تماماً كدساتير. غير أنه ليس ثم ما يمنع من اتباع اجراءات التعديل المنصوص عليها في وضع دستور جديد يحل محل الدستور القائم، خاصة وأن تعديل بعض الأحكام يمكن منطقياً أن يستغرق أغلبها، بحيث لا تفلت منه الا الأحكام القليلة التي لا تتغير بتغير دستور نفس الدولة، نظراً لارتباطها بقيم المجتمع وتقاليده الراسخة.

غير أن عدم تعرض الدستور لكيفية الغائه لا ينتقص من حق الشعب الشرعي في وضع دستور جديد، وذلك ممارسة منه لسيادته، سواء بسبل الديموقراطية المباشرة، أم بالطريق النيابي. وتنص بعض الدساتير صراحة على كيفية الغائها واستبدال غيرها بها. وتحرص الدساتير المؤقتة بطبيعة الحال على النص على ذلك، لانها وضعت لتطبق خلال فترة انتقالية تنتهي بانقضاء أجل مسمى. أو بتحقق هدف معين. ومن الطبيعي ـ والامر كذلك ـ أن تواجه نصوصها كيفية وضع الدستور الجديد ليحل محل المؤقت. وقد حرص دستور دولة الامارات العربية المتحدة المؤقت الصادر عام ١٩٧١ على بيان ذلك في المادة ١٤٤ منه.

ومن الاساليب القانونية لالغاء الدساتير اندماج دولتين معاً في دولة واحدة، اتحادية أو موحدة، ووضع دستور جديد للدولة الناشئة، بطريقة سلمية قانونية. من ذلك ما حدث من سقوط الدستور المصري لعام ١٩٥٦، والدستور السوري لعام ١٩٥٠، بمجرد موافقة الشعبين المصري والسوري على قيام الجمهورية العربية المتحدة في الاستفتاء الشعبي الذي تم في ٢١ فبراير عام ١٩٥٨.

المبحث الثاني

الطريقة الثورية لالغاء الدستور

تسقط أغلب الدساتير بالقوة، عن طريق الثورة أو الانقلاب، دون اتباع للاجراءات القانونية اللازمة. وهذا القول لا يصدق على الدول المتخلفة أو دول العالم الثالث فحسب كما قد يظن البعض، وانما له ما يؤكده في دول الديموقراطيات الغربية أيضاً. ويكفي للتدليل على ذلك أن أغلب الدساتير الفرنسية التي وضعت منذ اندلاع الثورة الفرنسية الكبرى عام ١٧٨٩ قد سقطت بالاسلوب الثوري، وهذا شيء مؤسف حقاً.

وتختلف عن الأنقلال - في مصطلحات الفقه الدستوري - من حيث المصدر والهدف:

- فالثورة حركة شعبية تستهدف تغيير نظام الحكم في الدولة.

- والانقلاب حركة فئوية تستهدف مجرد الاطاحة بالحكومة والاستيلاء على السلطة. وعادة ما يقوم به قادة الجيش أو زعماء بعض الأحزاب أو التجمعات.

وقد حاول الفقهاء تبرير الطريقة الثورية في اسقاط الدساتير، فقيل أن الثورة اذا حازت الرضا الشعبي كانت تعبيراً عن ارادة الأمة، والأمة هي صاحبة السيادة التي تملك اسقاط الدستور ولو بالقوة، اذا لم تتمكن من ذلك بالطرق السلمية تطبيقاً لنصوص الدستور القائم. وقيل ان الثورة الشعبية ضد الظلم والطغيان تعتبر وسيلة شرعية للدفاع عن كيان المجتمع وحقوق أعضائه... الى غير ذلك من الحجج

والاسانيد التي قدمها الفقهاء في هذا المجال.

وأياً كان التبرير الذي يمكن أن يقدم للثورة أو الانقلاب فان الطريقة الثورية في الغاء الدستور لا يمكن أن تكون مشروعة لانها تخالف القواعد القانونية التي تبين كيفية تغيير أحكام الدستور. ولكنها قد تكون شرعية اذا قامت ـ حقيقة ـ ضد الظلم والطغيان وانتهاك حقوق أعضاء الجماعة، وليس لمجرد الطمع في السلطة أو الرغبة في الاستيلاء على الحكم.

وثم فرق ـ في رأينا ـ بين المشروعية والشرعية:

ـ فالمشروعية فكرة وضعية معناها احترام قواعد القانون القائمة فعلاً في المجتمع بصرف النظر عن مدى عدالتها وتحقيقها لخير الجماعة، وترجمتها بالفرنسية Le;galite .

ـ والشرعية فكرة مثالثة تحمل في طياتها معنى العدالة والحق والخير، وما يجب أن يكون عليه القانون، وتتضمن قواعد يستطيع العقل البشري المستقيم ان يكتشفها، ويجب أن تكون المثل الأعلى الذي يتوخاه المشرع الوضعي ويعمل على تحقيقه ان أراد الارتفاع بمستوى ما يصدر من تشريعات. وتقابلها بالفرنسية كلمة Le´gitimité .

والشرعية تتطابق مع المشروعية في حدود ما تتضمنه هذه الأخيرة من قواعد عادلة، ولكنها تتضمن قواعد أخرى قد تتنافر معها أو تصطدم بها. ومن هنا كانت شرعية الثورة على المشروعية الظالمة. والثورة بطبيعة الحال لا يمكن أن تكون مشروعة لانها خروج على قواعد القانون المطبق التي تمثل المشروعية. ولكنها قد تكون شرعية اذا اتفقت مع قواعد الشرعية القائمة على الحق والعدل[1].

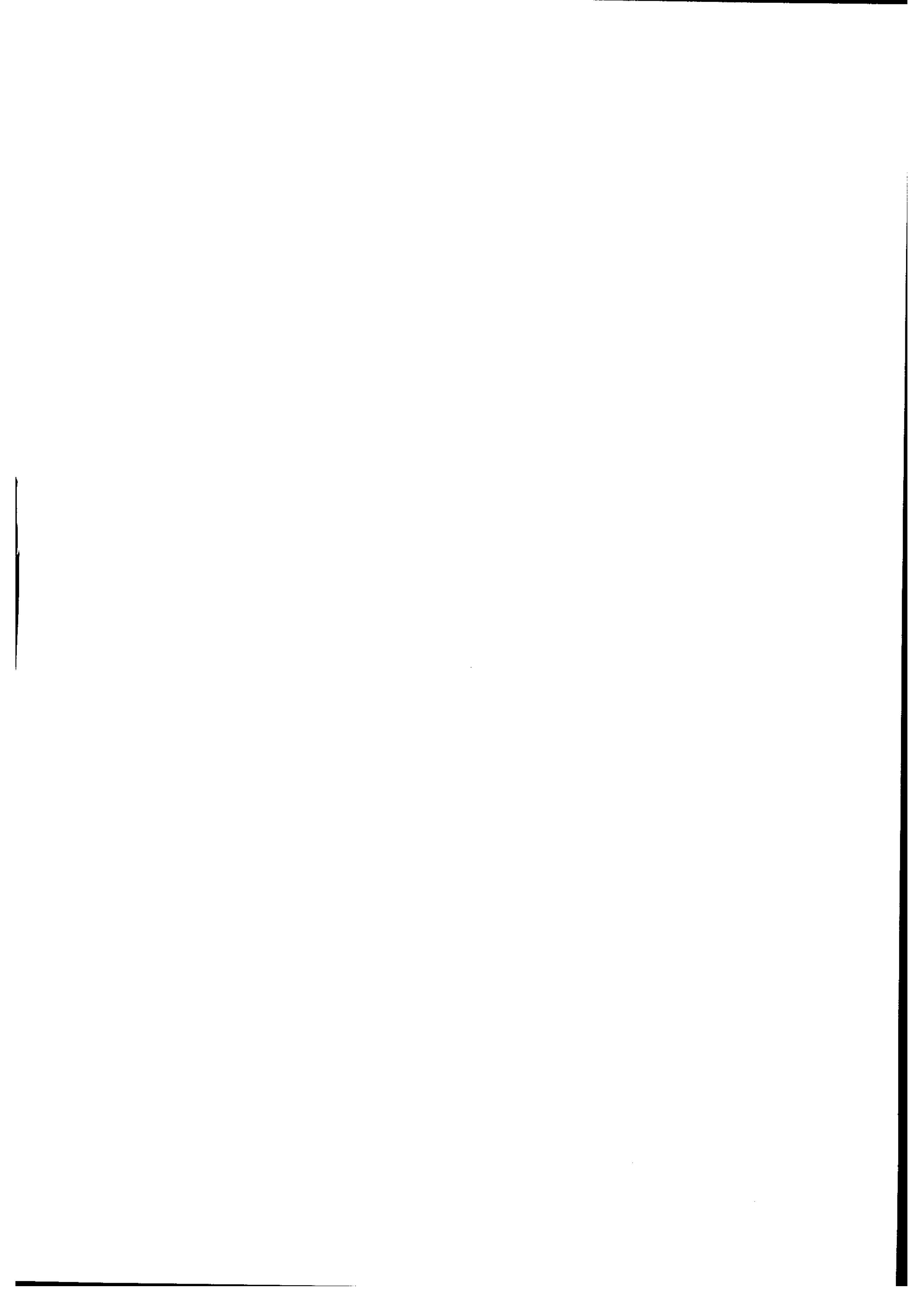
---

(١) ولما كان العلم يؤكد أن لكل منظمة منظماً يرعاها، وأن الكون منظمة غاية في الدقة والاتقان، فبالمنطق نستنتج بما لا يدع مجالاً للشك أن للكون منظماً يتولاه. وقد شاء هذا المنظم جل شأنه ـ رحمة بالناس ـ أن يودع قواعد الشرعية المثلى في آخر رسالة هبطت من السماء الى الأرض، ألا وهي رسالة الاسلام الحنيف الذي لا يأتيه الباطل من بين يديه ولا من خلفه. لذلك فان قواعد الشريعة الاسلامية ـ في اعتقادنا ـ هي قواعد الشرعية التي يجب

ويسقط الدستور بمجرد نجاح الثورة أو الانقلاب، إلا اذا أعلن القادة الجدد خلاف ذلك، وفضلوا الابقاء عليه ولو بصفة مؤقتة. ويشمل السقوط كل أحكام الدستور الا ما استثنى منها صراحة أو ضمناً. ومن الأحكام التي تستثني عادة تلك المتعلقة بالحقوق والحريات العامة، اذ يحرص زعماء الثورة أو الانقلاب على أن يؤكدوا ـ ولو نظرياً ـ الحفاظ عليها بل وزيادتها طمعاً في التأييد الشعبي قبل أن تستتب لهم الأمور، وان كان ما يحدث في العمل غالباً يكذب ذلك، بمجرد أن يحكموا السيطرة على البلاد.

ولا يوجد في القانون الوضعي تبرير قانوني للثورة أو الانقلاب، لان في قيامها اهداراً لأعلى درجات هذا القانون وهو الدستور. واذا فشلت الثورة أو الانقلاب اعتبر زعماؤها طبقاً لهذا القانون من المجرمين الذين يستحقون الاعدام عادة أو ينالون أشد العقاب. أما في حالة النجاح فان التمسك بالمشروعية القديمة لن يجد من الأنصار من يستطيعون الدفاع عنه، ويكون من المصلحة تغليب الواقع على القانون والأعتراف بالمشروعية الجديدة ردءاً لأضرار أشد، وتجنباً لأوضاع قانونية شاذة. وكم من مرة يهدر فيها منطق القانون ويغلب عليه الواقع رعاية لمصالح أهم وأولي بالاعتبار.

أن يرعاها المشرع الوضعي في مشروعيته. بل هي القانون الطبيعي الحقيقي الذي تطلع اليه كثير من الفقهاء والمفكرين منذ قديم الزمن، لانها هي ﴿فطرة الله التي فطر الناس عليها....﴾ الآية ٣٠ من سورة الروم.



الفصل السادس

رقابة دستورية القوانين

تعريف الرقابة على دستورية القوانين:

الرقابة على دستورية القوانين هي التحقق من مخالفة القوانين للدستور، تمهيداً لعدم اصدارها اذا كانت لم تصدر، أو لالغائها أو الأمتناع عن تطبيقها اذا كان قد تم اصدارها[1].

وتنتظم التشريعات في بلاد الدساتير الجامدة عادة في ثلاث درجات، بعضها فوق بعض، تتدرج في قوتها، فلا يجوز للأدنى منها مخالفة الأعلى. ويأتي في قمتها التشريع الدستوري، يليه التشريع العادي[2]، ثم في النهاية التشريع الفرعي الذي يتمثل في اللوائح الأدارية.

والتشريع العادي يجب أن يكون صحيحاً ليس فقط من الناحية الشكلية

---

(١) راجع رسالة الدكتور أحمد كمال أبو المجد: الرقابة القضائية على دستورية القوانين - ١٩٦٠.

(٢) نص دستور الجمهورية الخامسة الفرنسية على نوع آخر من التشريعات تسمى بالتشريعات العضوية Lois organiques وتتعلق هذه التشريعات بتنظيم وتشغيل السلطات العامة، ويتطلب اقرارها أو تعديلها اجراءات أشد من اجراءات اقرار أو تعديل التشريعات العادية، وأقل من تلك المستلزمة بالنسبة للتشريعات الدستورية. وتقع هذه التشريعات في سلم التدرج القانوني على درجة وسط بين التشريع العادي والتشريع الدستوري.

Audre Hauriou, Droit consitionnel et institutions politiques. 1968. P. 828.

المتعلقة بإجراءات تكوينه، وانما كذلك من الناحية الموضوعية المتصلة بأحكامه. وصحة التشريع على هذا النحو تنشأ من موافقته للقواعد الدستورية التي تقع في قمة التنظيم القانوني، وتوزع الأختصاصات على كافة سلطات الدولة، ومنها البرلمان صاحب الوظيفة التشريعية. وتنص بعض الدساتير صراحة على بطلان القوانين التي تخالف أحكامه. من هذه الدساتير الدستور الياباني الصادر عام ١٩٦٣ في المادة ٩٨ منه.

ونتحدث فيما يلي عن طرق الرقابة على دستورية القوانين، ثم أوجه عدم الدستورية:

المبحث الأول

طرق الرقابة على دستورية القوانين

قد تقوم بالرقابة على دستورية القوانين هيئة سياسية، وقد تتولاها جهة قضائية:

الرقابة بواسطة هيئة سياسية:

قد يتولى الرقابة السياسية على دستورية القوانين هيئة ينشئها الدستور خصيصاً لذلك، وقد يقوم به رئيس الدولة، أو البرلمان، أو المواطنون أنفسهم في الدول التي تأخذ ببعض وسائل الديموقراطية المباشرة:

أولاً ـ رقابة الهيئة الدستورية:

تقوم بالرقابة على دستورية القوانين أحياناً هيئة سياسية ينشئها الدستور، لتتولى الكشف عن موافقة أو مخالفة القوانين لأحكام الدستور قبل اصدارها. ومن أمثلة هذه الهيئات المجلس الدستوري الفرنسي الذي أنشأه دستور الجمهورية

الخامسة سنة ١٩٥٨[١] ليراقب دستورية التشريعات البرلمانية قبل اصدارها[٢]. وقد أخذت غالبية دول المعسكر الشرقي بهذا النظام من أنظمة رقابة الدستورية.

وقد قيل في مزايا الرقابة على دستورية القوانين بواسطة هيئة سياسية ما يلي:

١ ـ أنها لا تقتصر على فحص الجانب القانوني وانما تدخل الظروف السياسية في الاعتبار، وهو ما يتفق وطبيعة عمل السلطة التشريعية الذي تتداخل فيه الاعتبارات القانونية والسياسية. وبذلك يتضمن فحصها للقانون عنصري المشروعية والملاءمة.

٢ ـ أنها رقابة وقائية تتم قبل صدور القانون فتتفادى ما يترتب على صدوره من مشاكل وخلافات. خاصة اذا ترك لكافة المحاكم أمر النظر في مسألة عدم دستورية القوانين عن طريق الدفع.

غير أن نظام رقابة دستورية القوانين بواسطة هيئة سياسية يعد من الأنظمة التي قلما أدت دورها[٣]، ولعل ذلك يرجع الى العيوب الآتية:

١ ـ أنه يصعب أن تتوافر لهذه الهيئة الحيدة والنزاهة اللازمة للحكم على الأمور دون التأثر بالاتجاهات السياسية أو النزعات الحزبية، خاصة وأنها غالباً ما تعين بواسطة احدى السلطات العامة في الدولة فتكون في العادة تابعة لها خاضعة لاتجاهاتها[٤]. لذلك حاول الدستور الفرنسي تفادي هذا العيب في طريقة تشكيل

---

(١) وقد اتبعت فرنسا نظام الهيئة السياسية منذ دستور السنة الثامنة حيث أسندت هذه المهمة الى مجلس الشيوخ. وأنشأ دستور عام ١٨٥٢ هيئة مماثلة، كما أقام دستور الجمهورية الرابعة لعام ١٩٤٦ لجنة دستورية لبحث ما اذا كانت القوانين التي تقرها الجمعية الوطنية تتضمن تعديلاً دستورياً.

(٢) وتعرض عليه القوانين العضوية أو الاساسية وجوباً. أما القوانين العادية وكذلك المعاهدات الدولية فتعرض عليه بناء على طلب رئيس الجمهورية أو رئيس الوزراء أو رئيس الجمعية الوطنية أو رئيس مجلس الشيوخ. فلا يحق للافراد التعامل معه.

(٣) راجع Maurice Duverger, Institutions Politiques et droit constitutionnel, 1965, P 223.

(٤) وكان هذا من أسباب فشل مجلس الشيوخ Senat conservateur الذي نشأ في عهد نابليون في ظل دستور السنة الثامنة.

المجلس الدستوري بأن أشرك كلا من رئيس الجمهورية ورئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ بالتساوي في تعيين الأعضاء التسعة الذين يتكون منهم المجلس بالاضافة الى رؤساء الجمهوريات السابقين الذين يعتبرون أعضاء فيه بحكم القانون[1].

٢ ـ أن أعضاء هذه الهيئة غالباً ما لا يتوافر لديهم التأهيل القانوني اللازم لامكان القيام بعملية رقابة دستورية القوانين وهي عملية قانونية بطبيعتها.

٣ ـ أن نظام الرقابة بواسطة هيئة سياسية لا يسمح للافراد بتحريك الرقابة السياسية أياً كانت مصلحتهم في ذلك، وتقصر مباشرتها على السلطات العامة التي قد تتواطأ في عدم اثارتها.

ثانياً ـ رقابة رئيس الدولة :

يمكن أن يمارس رئيس الدولة الرقابة السياسية على دستورية القوانين المخالفة للدستور عن طريق الاعتراض على مشروعاتها قبل اصدارها. فإذا كان له حق اعتراض مطلق تمكن من منع اصدار القانون. أما اذا كان اعتراضه توقيفياً كان للبرلمان التغلب عليه باعادة الموافقة على القانون بأغلبية خاصة، فيصدر رغم عدم دستوريته. غير أن رقابة رئيس الدولة على دستورية القوانين قليلة الجدوى تحركها الاعتبارات السياسية عادة.

ثالثاً ـ رقابة البرلمان :

قد يقوم البرلمان نفسه بالاعتراض على مشروع القانون المعروض عليه اذا قدر مخالفته للدستور. غير أن الأغلبية البرلمانية تستطيع تمرير مشروع القانون وان كان مخالفاً للدستور. وذلك لاعتبارات تستقل بتقديرها، وعادة ما تقبل المناقشة.

رابعاً ـ رقابة المواطنين :

يحق للمواطنين الاعتراض على مشروع القانون قبل اصداره في بعض البلاد

(١) راجع مؤلف اندريه هوريو سالف الذكر ص ٨٣٣.

كما هو الشأن في سويسرا. وقد يكـون سبب الاعتراض هـو عدم دستـورية مشـروع القانون. غير أن هذا نادر الحدوث عملاً.

الرقابة بواسطة هيئة قضائية:

وهنـا يتـولى القضـاء فحص القـوانين للتحقق من عـدم مخـالفتهـا لأحكـام الدستور. ولا شك أن في نزاهة القضاء واستقلاله، وضماناته وتكوين رجاله، وتعوده على بحث المخـالفات المـرتكبة ضـد القواعـد القانـونية، مـا يمكنـه من أداء هـذه المهمة على وجه أفضل.

وقد عارض البعض هذا النوع من أنواع رقابة دستوريـة القوانين، مستنـداً في ذلك الى حجج ضعيفة الاساس يسهل تفنيدها:

١ ـ فقالوا أن رقابة دستـورية القـوانين بواسـطة هيئة قضـائية يعتبـر تدخـلاً من السلطة القضائية في أعمال السلطة التشريعية، وبالتالي اعتداء على مبدأ الفصل بين السلطات. ويرد على ذلك بأن الفصل التام والمطلق بين السلطات لا وجود له حتى في ظل النظام الرئاسي، وهـو أشد الانـظمة السيـاسية تـطبيقاً لهـذا المبدأ من حيث الواقع. فلا بد من وجـود نوع من العـلاقات المتبـادلة بين سلطات الـدولة الـواحدة حتى تتمكن جميعـاً من تحقيق أهداف الـدولة والتنسيق بين أعمـالهـا. ومن نـاحيـة أخرى فان البرلمان اذا احترم أحكام الدستور فيما يتخذ من تشـريعات، فلن يضيـره شيء من رقـابة القضـاء لدستـورية مـا يسن من قـوانين. والقضاء يجب الا يسـايـر البرلمان في مخالفته للدستور.

٢ ـ وقيـل أن رقابـة دستوريـة القوانين تخـرج عن اطار وظيفـة القـاضي وهي تطبيق القانون وليس تقييمه والحكم عليه، وتجعل من القضاة سلطة سياسية[1]. ويرد على ذلك بأن رقابة دستورية القـوانين لا تنطوي الا على تـطبيق لقاعـدة أعلى وهي القاعدة الدستورية، وتغليب لها على قاعدة قانونية أدنى وهي قاعدة القانون العادي.

---

(١) راجع: Georges Burdeau, Droit constitutionnel et Institutions Politiques, 1963, P. 97.

٣ ـ وادعى البعض أخيراً أن رقابة رجال القضاء ـ وهم عادة معينون بواسطة السلطة التنفيذية ـ على دستورية القوانين تعتبر اعتداء على البرلمان وهو ينوب عن الأمة في قيامه بوظيفته، وفي ذلك مخالفة وامتهان لمبدأ سيادة الأمة. ويرد على ذلك بأن البرلمان في أدائه لمهمته التشريعية ليس له أن يخالف الدستور الذي يمثل ارادة الأمة العليا، وليس في رقابة القضاء على دستورية القوانين الا اعلاء لارادة الأمة وسيادتها. كما أن ضمانات استقلال القضاء تهدر أثر تعيين رجاله بواسطة السلطة التنفيذية.

٤ ـ وزعموا أن صدور القانون بعد مروره بالمراحل والاجراءات القانونية اللازمة يعد ضماناً لدستوريته، بل وشهادة من السلطتين التشريعية والتنفيذية بدستورية القانون. وذلك لأن القانون يمر بمرحلة الاقتراح، سواءاً قدم الاقتراح من جانب بعض أعضاء البرلمان، أم تعلق الأمر بمشروع قانون أعدته السلطة التنفيذية كما هو الراجح في أغلب القوانين، ثم تأتي مرحلة الدراسة بواسطة اللجنة البرلمانية المختصة، ثم يناقش القانون في البرلمان ويشترك في مناقشته المؤيدون والمعارضون، ثم تتم الموافقة عليه بأغلبية الأصوات البرلمانية، وأخيراً يقوم رئيس الدولة باصداره. فكيف يتسنى بعد كل ذلك أن يصدر القانون مخالفاً للدستور؟

ويرد على ذلك بأن الواقع قد كذب هذا الزعم، وصدرت قوانين كثيرة مخالفة للدستور في أغلب دول العالم، رغم مرورها بكافة مراحل الاعداد، من الاقتراح الى الاصدار.

٥ ـ وقيل أن القضاة ـ بحكم تكوينهم المهني ـ يقتصرون على بحث النواحي القانونية عند بحثهم لدستورية القانون، ولا يضعون الاعتبارات السياسية في الحسبان، رغم أهميتها. وهذا الادعاء محل نظر، لأن القضاة ـ عادة ـ من أبناء المجتمع الذي يحكمون في منازعاته، ويشعرون بأحواله وظروفه ويضعونها في الاعتبار عند تطبيقهم للقانون، بل وعند اظهارهم لقواعده عند افتقادهم للنص والعرف. ويكفي للتدليل على صحة ذلك ما قام به رجال القضاء الاداري الفرنسي عندما أقاموا قائمة قانون اداري مستقل راعوا في تكوين قواعده مختلف الظروف

السياسية والاقتصادية والاجتماعية في بلدهم. وهو نفس ما حدث في مصر منذ انشاء مجلس الدولة بها عام ١٩٤٦.

أنواع الرقابة القضائية:

يوجد نوعان أساسيان من أنواع الرقابة القضائية على دستورية القوانين في العالم هما الرقابة عن طريق الدعوى الاصلية والرقابة عن طريق الدفع الفرعي. وثم نوع ثالث من أنواع الرقابة يمزج بين النوعين السابقين بطريقة أو بأخرى، فيرجح جانب أي منها في مزيجه أو يساوي بينهما. وذلك كما هو الشأن في رقابة الدستورية التي نظمها دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ ونتحدث فيما يلي عن كل من هذه الانواع الثلاثة من الرقابة القضائية:

أولاً ـ الرقابة عن طريق الدعوى الاصلية:

يتمثل هذا النوع من الرقابة القضائية في مبادرة صاحب الشأن برفع دعوى أمام المحكمة المختصة للمطالبة بالغاء قانون مخالف للدستور، دون أن ينتظر حتى يطبق عليه. وتتولى المحكمة بحث الأمر، فإذا تحققت من المخالفة حكمت ببطلان هذا القانون والغائه. وبذلك ينتهي أمره بالنسبة للكافة ولا تثار مسألة دستوريته مرة أخرى. وهذا النوع من الرقابة يجب أن تسمح به الدساتير صراحة، حتى يمكن ممارسته[1].

ونظراً لخطورة الدور الذي تقوم به المحكمة في هذه الحالة فانه يعهد بهذا النوع من الرقابة الى محكمة واحدة في الدولة. وذلك لتجنب تضارب الاحكام اذا ما عهد بهذه المهمة الى عديد من المحاكم، وغالباً ما تسند هذه الرقابة الى محكمة دستورية تنشأ خصيصاً لهذا الغرض، وقد تراعى في تشكيلها الاعتبارات السياسية.

---

(١) أخذت بعض الدساتير برقابة الالغاء السابقة على اصدار القانون، وقصرت تحريك الدعوى على السلطات العامة وحدها، لأن القانون لم يصدر بعد ولم يلحق ضرراً بالافراد. من ذلك الدستور السوري لعام ١٩٥٠.

ومن أمثلة الـدول التي أخذت بنـظام المحكمـة المتخصصـة ايـطاليـا في دستـورهـا الصادر في عام ١٩٤٧، وألمانيا الغربية في دستـورها الصـادر عام ١٩٤٩. غيـر أن بعض الدول تجعل نظر دعوى دستورية القـوانين من اختصاص المحكمـة العليا في القضاء العادي وهي التي كثيراً ما تسمى محكمة النقض أو التمييز. ومن هذه الدول سويسرا التي تـراقب المحكمة الفيـدرالية فيهـا دستوريـة قوانين الولايات فقط ـ دون القوانين الاتحادية ـ للتأكد من عدم مخالفتها للدستور الاتحادي أو دساتير الولايات.

ثانياً: الرقابة عن طريق الدفع بعدم الدستورية:

وهنا لا توجد دعوى أصلية للمطالبة بالغاء قانون من القوانين لعدم دستوريته، وانما يتعلق الأمر بدفع بعدم دستوريـة القانـون المراد تـطبيقه يتقـدم به أحـد أطراف النزاع في قضية معروضة أمام القضاء. أي أن الرقابة في هذه الحالة لا تتخـذ شكلاً هجومياً كما في الحالة السابقة، وانما تأخذ شكـلاً دفاعيـاً مقتضاه أن ينتـظر صاحب الشـأن حتى يراد تـطبيق قـانـون معين عليـه في قضيـة مـطروحـة أمـام محكمـة من المحاكم، ثم يدفع بعدم دستورية هذا القانون. فتتولى المحكمة بحث الأمر، فـاذا قدرت مخالفة هذا القانون للدستور امتنعت عن تطبيقه في الدعـوى التي أثير الـدفع بصددها.

مثال ذلك أن يمتنع أحد الأفراد عن سداد دين عليه، فيرفـع الدائن الامـر الى القضاء لمطالبتـه بسدادهـا، فيدفـع بعدم دستـورية القـانون الـذي ينص على فوائـد الديون لمخالفته لاحكام الشريعـة الاسلاميـة التي تعتبر المصـدر الرئيسي للتشـريع طبقاً للدستور.

والمحكمة في حالة الدفع بعدم الدستورية لا تقضي بالغاء القانون وانما تمتنع فقط عن تطبيقه في القضية التي أثير الـدفع بمنـاسبتها. ويـظل هذا القـانون قـائماً، ويمكن أن تثار مسألة عدم دستوريته من جديد. وذلك لان حكم المحكمة له حجية نسبيـة فلا يقيـد المحاكم الاخـرى، بل ولا نفس المحكمـة بالنسبـة للقضـايـا التي تعرض عليها فيما بعد. لذلك فان هذه الطريقة تعد أخف وطأة وأقل أثراً من الطريقة السابقة التي تؤدي الى اعدام القانون المخالف للدستور.

ويرجح في الفقه والقضاء أن سكوت الدستور لا يمنع المحاكم من رقابة دستورية القوانين عن طريق الدفع الفرعي، لان القاضي في هذه الحالة انما يغلب حكم القانون الاعلى على حكم القانون الادنى. وذلك يدخل ضمن صلاحيات وظيفته. وقد أخذت كثير من الدول بهذه الطريقة دون نص في الدستور. وكانت أولها الولايات المتحدة الامريكية[1] منذ الحكم الشهير الذي أصدره القاضي مارشال Marshall عام ١٨٠٣[2]. ومن البلاد التي أخذت بها كذلك اليونان والنرويج وكندا واستراليا ومصر قبل صدور قانون المحكمة العليا رقم ٨١ لسنة ١٩٦٩. وقد نصت

---

(١) كانت السلطات المحلية للمستعمرات الامريكية قبل قيام الولايات المتحدة الامريكية يلتزم باحترام القوانين والقرارات الملكية الصادرة في الوطن الام بريطانيا، خاصة فيما يتعلق بالحقوق الفردية والحريات العامة، كما لو كانت ميثاقاً موقعاً من الكافة. وكان مجلس الملك الخاص يتحقق من موافقة تشريعات المستعمرات لها. لذلك تعود الامريكيون بعد الاستقلال على خضوع قوانينهم لقواعد أعلى تلتزم السلطة التشريعية باحترامها. وهذه القواعد اصبحت هي قواعد الدستور.

(٢) وذلك في قضية ماربري Marbury ضد ماديسون Madison وتتلخص وقائع هذه القضية في أنه في انتخابات عام ١٨٠٠ فاز «توماس جيفرسون» بالرئاسة وهو مرشح الحزب الجمهوري الذي كان يحبذ تدعيم استقلال الولايات في مواجهة السلطات الاتحادية. فقام الاتحاديون قبل نقل السلطة اليه بتعيين عدد من القضاة الاتحاديين لمقاومة هذا الاتجاه وعلى رأسهم «جون مارشال» الذي كان وزيراً للداخلية في حكومة الاتحاديين. وقد أغفلت الادارة الاتحادية - سهواً واستعجالاً - تسليم بعض القضاة قرارات تعيينهم. ورفض وزير الداخلية في الادارة الجديدة - وهو «ماديسون» - تسليم «ماربري» قرار تعيينه، فرفع الامر الى المحكمة الاتحادية - العليا وطلب منها اصدار أمر الى وزير الداخلية لتسليمه قرار تعيينه.

وكان القاضي مارشال في بادية رئاسته للمحكمة الاتحادية العليا، ولا يريد مواجهة الرئيس الجديد، رغم رغبته في تأكيده الاتجاه الاتحادي. وللخروج من المأزق قضى «مارشال» بحق «ماربري» في التعيين، ولكنه رفض توجيه أمر الى وزير الداخلية «ماديسون» بتسليم قرار التعيين. وذلك على أساس أن القانون الذي منح المحكمة سلطة اصدار الأوامر للادارة غير دستوري، لأن الكونجرس لا يملك توسيع اختصاصات المحكمة المحددة في الدستور على سبيل الحصر. وبذلك أكد حق المحكمة الاتحادية العليا في مراقبة دستورية القوانين المخالفة لاحكام الدستور. لان أحكام الدستور أعلى من أحكام القانون، وهذه الأخيرة لا قيمة لها ما لم تتوافق معها.

بعض الدساتير صراحة على ذلك كدستور اليابان الصادر عام ١٩٤٦ .

ويعيب هذه الطريقة انها بتركها مهمة الرقابة على دستورية القوانين لكافة المحاكم تؤدي عادة الى تناقض الأحكام وعدم الوحدة التشريعية . كما أنها لا تضع حداً نهائياً للخلاف الذي يمكن أن يثار حول عدم دستورية قانون من القوانين. فضلاً عن أنه لا يمكن اثارة عدم دستورية القانون الا اذا وجدت دعوى منظورة أمام القضاء يراد فيها تطبيق هذا القانون، مما يدفع الافراد أحياناً الى افتعال دعاوى صورية للتمكن من الدفع بعدم الدستورية.

الطرق الفرعية المستحدثة :

وقد تفرعت عن طريقة الدفع بعدم الدستورية في الولايات المتحدة الامريكية طريقتان مستحدثتان هما طريقة الأمر القضائي وطريقة الحكم التقريري :

أ ـ طريقة الأمر القضائي Injunction:

وفي هذه الطريقة يستطيع الفرد اتقاء الضرر الذي يمكن أن يلحق به بمجرد صدور القانون غير الدستوري ودون أن ينتظر تطبيقه عليه. وذلك بأن يطلب من المحكمة اصدار أمر قضائي موجه الى الموظف المختص، بالامتناع عن تنفيذ القانون المطعون فيه. وقد قصر القانون الامريكي الصادر عام ١٩١٠ اصدار هذه الأوامر القضائية على المحاكم الاقليمية الاتحادية المشكلة من ثلاثة قضاة، وأجاز الطعن فيها أمام المحكمة الاتحادية العليا.

ب ـ طريقة الحكم التقريري Declaratory Judgement :

وفي هذه الطريقة يطلب الفرد من المحكمة اصدار حكم يقرر عدم دستورية القانون المزمع تطبيقه عليه، فيلتزم الموظف المختص بوقف تنفيذه الى حين صدور الحكم. فان قضت المحكمة بعدم دستورية القانون التزم الموظف بالامتناع عن تنفيذه.

وقد ترددت المحكمة الاتحادية العليا في تطبيق هذه الطريقة فرفضتها أول الأمر ثم أقرتها فيما بعد، وأيدها المشرع في ذلك صراحة عام ١٩٢٤ . وتتميز هذه

الطريقة بأنها تحقق رقابة القضاء على دستورية القوانين دون حاجة الى افتعال منازعة وعرضها على القضاء لمعرفة رأيه في دستورية القانون.

ثالثاً ـ الرقابة عن طريق الدعوى الفرعية:

وفي هذه الطريقة لا يمكن أن تثار مسألة دستورية القانون بداءة أمام المحكمة الدستورية، وانما يجب أن يتعلق الامر بدعوى أخرى سبق أن أقيمت أمام احدى المحاكم ودفع فيها بعدم دستورية القانون المراد تطبيقه، وقدرت هذه المحكمة جدية الدفع. وهنا لا تفصل المحكمة التي دفع أمامها بعدم الدستورية في مسألة دستورية القانون، وانما يقتصر دورها على تقرير ما اذا كان الدفع جدياً أم غير جدي. فإذا رأت جديته أوقفت الفصل في الدعوى وحددت للخصوم ميعاداً لرفع دعوى عدم الدستورية أمام المحكمة الدستورية العليا التي تتولى الفصل في الأمر. فإذا قدرت عدم دستوريته حكمت بذلك بحكم ملزم للكافة ولجميع سلطات الدولة، وان لم يقض الحكم صراحة بالغاء هذا القانون.

وهذه الطريقة أفضل من طريقة الرقابة عن طريق الدفع، لانها تؤدي الى توحيد الحكم بشأن دستورية القانون أو عدم دستوريته، وتمنع من اثارة مسألة دستوريته مرة أخرى اذا حكمت بعدم الدستورية، لأن أحكام المحكمة الدستورية ملزمة للكافة تتقيد بها المحاكم الأخرى وكل سلطات الدولة. ويترك للبرلمان فيما بعد أمر الغاء القانون الذي حكمت المحكمة بعدم دستوريته فاصبح في حكم الميت. ولا شك أنه كان من الأفضل توفيراً للوقت والجهد أن تحكم المحكمة الدستورية بالغاء القانون غير الدستوري، خاصة وأن النتيجة واحدة، لأن أحكامها ملزمة للجميع. وقد أخذ الدستور المصري لعام ١٩٧١ بهذه الطريقة من طرق الرقابة القضائية على دستورية القوانين.

المبحث الثاني

أوجه عدم دستورية القوانين

نعتقد أن أوجه عدم دستورية القانون هي نفسها أوجه عدم مشروعية القرار التي استقر القضاء الاداري عليها بعد جهد كبير وبحث عميق استمر سنوات طوال، وهي عدم الاختصاص، وعيب الشكل، وعيب المحل، وعيب الغاية، وعيب السبب.

وتختلف أسانيد أوجه عدم الدستورية من الناحية القانونية من وجه لآخر، حسب ما نوضحه فيما يلي في حديثنا عن كل منها:

أولاً ـ عدم الاختصاص:

يقصد بعدم الاختصاص مخالفة النص التشريعي لقواعد توزيع الاختصاص التي وضعها الدستور. وهنا توجد مخالفة صريحة لنص دستوري. ومثال ذلك أن يصدر البرلمان قانوناً في أمر جعله الدستور من اختصاص السلطة القضائية كالفصل في منازعة بين الافراد، أو من اختصاص السلطة التنفيذية كتعيين بعض الموظفين.

ثانياً ـ عيب الشكل:

يراد بعيب الشكل مخالفة القانون للقواعد الدستورية المتعلقة بمظهره الخارجي وبالاجراءات واجبة الاتباع في سن القانون. وهنا أيضاً توجد مخالفة صريحة لنص دستوري. ومن أمثلة ذلك الا يحصل القانون على الأغلبية البرلمانية التي حددها الدستور لاقراره، أو الا يوافق عليه أحد مجلسي البرلمان، أو الا يصدره رئيس الجمهورية.

والأصل الا تثار مسألة الرقابة على دستورية القوانين اذا كان القانون غير

مستوف للشروط الشكلية التي استلزمها الدستور لوجوده. وذلك لان القانون في هذه الحالة لا يعتبر موجوداً، وبالتالي فلا مجال للطعن فيه بعدم الدستورية. غير أن بعض سلطات الدولة قد تدعى وجود مثل هذا القانون وتحاول تطبيقه رغم انعدامه، فيكون هناك مجال للطعن فيه بعدم الدستورية لمخالفته للقواعد الشكلية التي استلزمها الدستور لنشأة القانون.

وقد قضت المحكمة الدستورية العليا فى مصر بخصوص عيب الشكل بأنه «لما كان الثابت في ديباجة القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٦٣ بحظر تملك الأجانب للاراضي الزراعية وما في حكمها أنه صدر بعد موافقة مجلس الرياسة، وقد وقعه رئيس الدولة، ونشر في الجريدة الرسمية، فانه يكون بذلك قد استوفى الشكل الدستوري للقوانين، بحيث لا ينال من سلامته ما ينسبه المدعيان الى بعض أعضاء مجلس الرياسة من أقوال مرسلة لم يقم عليها دليل»[1].

ثالثاً ـ عيب المحل:

يتمثل عيب المحل في مجال رقابة الدستورية في مخالفة نص القانون لقاعدة دستورية مخالفة مباشرة. وفي هذه الحالة كذلك نكون أمام مخالفة صريحة لنص دستوري. ومن أمثلة ذلك أن يصدر قانون فيه انتقاص من حقوق الافراد أو الحريات العامة التي أكدها الدستور. فالتنظيم التشريعي لحرية من الحريات يجب الا يصل الى حد الحرمان منها أو ما يقرب من ذلك بالتشديد في شروط وظروف ممارستها. لان في ذلك مخالفة للدستور.

رابعاً ـ عيب الغاية:

يقصد بعيب الغاية في مجال القضاء الدستوري استهداف النص القانوني لغاية غير تلك التي يرمي الدستور الى تحقيقها، وهي المصلحة العامة، أو أحد جوانبها على وجه التخصيص. ويطلق على هذا العيب أيضاً عيب انحراف السلطة،

---

(١) الحكم الصادر في ادعوى رقم ٧ لسنة ١ ق دستورية بتاريخ ٧ فبراير عام ١٩٨١.

أو التعسف في استعمال السلطة، أو اساءة استعمـال السلطة[1]. وهو يتعلق بـالنية أو القصد أو الهدف أو الغاية من النص.

فالقانون لا يستبعد من مجال اساءة استعمـال السلطة كما قـد يعتقد البعض. فالبرلمان رغم تمثيله للشعب ليس منزهاً عن الهوى أو الانحراف بالسلطة. فيتصـور صدور قانون للانتقام من الخصوم السياسيين للأغلبية البرلمـانية. من ذلـك القانـون المصري رقم ١٤ لسنة ١٩٧٧ الذي قضى بعدم امكان ترشيح عضو البرلمان الـذي أسقـطت عضـويتـه خـلال نفس الفصـل التشـريعي، على أن يســري هـذا الحكم بأثر رجعي يمتد الى بداية الفصل التشريعي الذي صدر فيه هذا القانون. وقد صـدر هذا القانون لمنع أحد نواب المعارضة من اعادة ترشيـح نفسه بعـد اسقاط عضـويته بسبب ارسـاله احتجـاجاً الى رئيس الجمهـورية على عـدم دستـوريـة الـرجـوع الى الاستفتاء الشعبي في تشريع القوانين. ومن ذلـك القانـون الذي صـدر في الهند في نفس عام ١٩٧٧ وأجاز استعمال وسائل النقل العام في الدعاية الانتخابية لمـرشحي البرلمان، وذلك بهدف اسقاط الدعاوى القضائية المقامة ضد السيدة أنديـرا غانـدي رئيسة الوزراء التي كانت متهمة في ذلك الوقت بـاستعمال الأمـوال العامـة لأغراض الدعاية الانتخابية.

وقد جاء بحيثيـات حكم حديث لمحكمـة أمن الدولـة العليا في مصـر: «ترى المحكمة أن تدق النـاقوس لتنبيـه المسؤولين بالحكـومة الى أن بعض القـوانين يقوم أشخاص ذوو مآرب شخصية وغايات غير مشروعة باقتراح مشروعها واعداد صياغتها وكأنها ثوب يفصلونه على أنفسهم. . . .».

وعيب الانحـراف في استعمال السلطة التشـريعية قـد لا ينطوي على مخـالفة صريحة لنص دستوري، ولكنه يتضمن في الحقيقـة مخالفـة لروح الـدستور وهـدفه الحقيقي. فـالدستـور يهدف بقـواعده وأحكـامه العـامة واسنـاده سلطة التشريـع إلى البرلمان الى تحقيق المصلحة العامة للدولة. فإذا استخدم البرلمان سلطته التشريعية

---

(١) دكتـور عبد الـرزاق السنهوري: مخـالفة التشـريع للدستـور والانحراف في استعمـال السلطة التشريعية ـ مجلة مجلس الدولة المصري ـ يناير ١٩٥٢.

لغير هذا الهدف وأصدر تشريعاً بقصد الانتقام من بعض رجال المعارضة، أو لتحقيق مصلحة خاصة لبعض كبار المسؤولين، أو لادراك مصلحة حزبية . . . أو لغير ذلك من الاهداف التي لا تتصل بالمصلحة العامة، جاء القانون معيباً بعيب انحراف السلطة التشريعية، مخالفاً للدستور في روحه وهدفه، مستحق الالغاء.

خامساً ـ عيب السبب:

سبب النص هو الحالة الواقعية أو القانونية الدافعة الى اصداره. وهذا السبب يجب أن يكون موجوداً ودستورياً. وذلك رغم أن الدستور يترك للمشرع عادة سلطة تقديرية واسعة في اختيار السبب الذي يصدر على أساسه التشريع.

فلو صدر قانون بتخفيض مرتبات الموظفين في بلد من البلاد رغم عجزها عن الوفاء بالحاجات الاساسية للموظفين ورغم زيادة موارد الدولة، فان هذا القانون يفقد السبب الذي يبرره ويتصف بعدم الدستورية لانعدام الحالة الواقعية التي يستند اليها. أما إذا صدر هذا القانون برفع مرتبات بعض الموظفين فقط لانتمائهم الى دين أو جنس أو أصل معين، فهنا يكون سبب القانون قائماً، وهو عدم كفاية المرتبات، ولكنه غير دستوري لمخالفته لمبدأ المساواة بين المواطنين.

ولو سن البرلمان قانوناً بالموافقة على اعلان حالة الطوارىء رغم أن رئيس الدولة لم يعرض عليه ذلك، كان القانون غير دستوري لانعدام الحالة القانونية التي تمثل عنصر السبب في هذا القانون. أما اذا وافق البرلمان على اعلان حالة الطوارىء بناء على طلب الرئيس، ولكن لمدة غير محدودة، فان سبب القانون يكون موجوداً ولكنه غير دستوري لمخالفته لأحكام الدستور.

وعيب السبب أيضاً قد لا ينطوي على مخالفة صريحة لنص دستوري معين، ولكنه يصطدم بمقاصد النصوص الدستورية فيخالف روح الدستور ومنطقه. فالمنطق يقتضي أن يكون لكل شيء سببه. واذا كان الانسان العاقل لا يتصرف بغير سبب معقول يبرر تصرفه، فان السلطة التشريعية في الدولة يجب ـ من باب أولي ـ الا تسن تشريعاً بغير سبب صحيح يقره الدستور، فإذا أقر البرلمان تشريعاً بغير سبب

دستوري، كان هذا التشريع مخالفاً لروح الـدستور ومنـطقه. ولا يتصـور أن يحدث ذلك عملاً الا اذا كـان هذا التشـريع لم يـدرس وجاء كنـوع من أنواع العبث الـذي يجب أن ينـزه عنه المشـرع، أو كان لـه سبب غير دستـوري حرص البـرلمـان على اخفائه. فإذا وجد السبب وكان مخالفاً للدستور كـانت هناك مخـالفة صـريحة للنص الدستوري المتعلق به.

الفصل السابع

أساليب اسناد السلطة

ان انقسام المجتمع الى حكام ومحكومين أمر ضروري لا بد منه لامكان قيام واستمرار الحياة المشتركة للجماعة. وذلك لأن رعاية مصالح الجماعة عن طريق العمل المشترك لابنائها يحتاج الى قيادة موجهة واعية تأمر فتطاع. وقد أمر الله سبحانه وتعالى الناس بطاعة أولى الأمر فقال: ﴿أطيعوا الله ورسوله وأولي الأمر منكم﴾[1] وأحس الناس - منذ ظهرت الجماعة المنظمة - بضرورة الخضوع للحكام، رغبة في تحقيق الخير ورهبة من وقوع الشر.

المبحث الأول

سلطات الحكم في الدولة

تشمل حكومة الدولة الحديثة عادة ثلاث سلطات هي السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية، تقوم على أساس من التخصص في العمل وتساهم معاً في تحقيق خير الشعب. وهذه السلطات الثلاثة تسمى السلطات المؤسسة، أي السلطات التى أسسها وأقامها الدستور. وتقابلها وتوجد قبلها السلطة التأسيسية التي تضع الدستور باعتباره القانون الأعلى الذي يحدد نظام الحكم في الدولة. وهذه السلطة التأسيسية تمارسها الأمة - بطريق مباشر أو غير مباشر - باعتبارها صاحبة السيادة في الدولة.

المطلب الأول

السلطة التشريعية

السلطة التشريعية يتولاها البرلمان وتتمثل وظيفتها الأصلية في وضع التشريعات التي تحكم مختلف أنواع الأنشطة ذات الأهمية في الدولة، سواء تعلقت هذه الأنشطة بالأفراد، أم تعلقت بهيئات الدولة المختلفة. كما تقوم هذه السلطة بممارسة نوع من الرقابة على أجهزة الدولة التنفيذية بصورة أو بأخرى تختلف حسب نوع النظام السياسي المطبق. وقد تتكون السلطة التشريعية من مجلس واحد، كما قد تتكون من مجلسين.

أولاً ـ نظام المجلس الواحد:

تأخذ كثير من دول العالم بنظام المجلس الواحد وتفضله على نظام المجلسين لاعتبارات متعددة يمكن ايجازها فيما يلي:

١ ـ سرعة الانجاز واتخاذ المواقف واختصار الوقت والاجراءات وتجنب تكرار المناقشات وما قد يقع في حالة ازدواج البرلمان من خلافات.

٢ ـ أن المجلس الثاني عادة ما يشكل افتئاتا على الديمقراطية، فكثيراً ما يضع العقبات في سبيل اعداد القوانين التي يريدها المجلس المنتخب، رغم أنه أقل اعتماداً على الانتخاب في تكوينه من المجلس الأول.

٣ ـ أن وحدة سيادة الأمة تقتضي وحدة السلطة التشريعية التي تعبر عن هذه السيادة.

ثانياً ـ نظام المجلسين:

تأخذ معظم دساتير العالم بنظام المجلسين. وقد جرى العرف على تسمية المجلس الثاني بالمجلس الأعلى وان قلت اختصاصاته عن اختصاصات المجلس

الاول الذي يطلق عليه المجلس الأدنى. ولعل هذا يرجع الى الطابع الاستقراطي لهذا المجلس في بريطانيا وهي بلد النظام البرلماني العريق. ويرجع الأخذ بنظام المجلسين اما الى أسباب تاريخية، أو لأسباب تتعلق بالشكل الفيدرالي للدولة، وقد يرجع الى المفاضلة والترجيح بالمزايا[1].

فقد يرجع وجود المجلس الأعلى أو الثاني لاسباب تاريخية كما هو الشأن بالنسبة لمجلس اللوردات البريطاني. فقد كان البرلمان في المملكة المتحدة يتكون في البداية من مجلس واحد يضم فئتين: الاشراف وعلية القوم، ونواب الشعب من الاقاليم المختلفة. وبمرور الزمن اعتادت كل فئة أن تجتمع وحدها في مجلس خاص. وهكذا نشأ مجلس اللوردات ومجلس العموم. ونظراً لأن أعضاء مجلس اللوردات غير منتخبين، وأعضاء مجلس العموم منتخبون، ومع تزايد التيار الديمقراطي، فقد تزايدت اختصاصات المجلس الشعبي على حساب اختصاصات المجلس الارستقراطي.

وقد يعزى وجود المجلس الأعلى الى شكل الدولة. فعندما بدأ الشكل الفيدرالي للدولة في الظهور أول مرة، واختلف ممثلو الولايات الأمريكية في مؤتمر فيلاديلفيا عام ١٧٨٧، أقيم المجلس الأعلى أو الثاني - وهو مجلس الشيوخ - الى جانب المجلس الأدنى أو الأول - وهو مجلس النواب - للتوفيق بين وجهة نظر الدويلات الصغيرة التي خشيت على ضياع استقلالها الذاتي في خضم دولة تسيطر عليها الولايات الكبيرة، وطالبت بتوزيع المقاعد البرلمانية بالتساوي بين الدويلات، وبين وجهه نظر الدويلات الكبيرة التي تمثلت في وجوب توزيع هذه المقاعد على أساس عدد السكان. وقد اصبح هذا الاتجاه تقليداً انتهجته أغلب الدول الفيدرالية. فأقامت مجلسين أحدهما يقوم على أساس المساواة بين الدويلات ويعتبر ضماناً لاستقلالهما الذاتي، والآخر يمثل شعب الدولة كلها ويعبر عن وحدتها.

وأخيراً قد يرجع وجود المجلس الثاني الى المفاضلة بين نظام المجلس

---

(١) وأحياناً تكون فكرة تمثيل المهن أو الحرف من أسباب ازدواج البرلمان. راجع في ذلك: دكتور مصطفى أبو زيد فهمي: مبادىء الانظمة السياسية - ١٩٨٤ - ص ٩٦.

الـواحد ونـظام المجلسين واختيار هـذا النظام الأخيـر تـرجيحـاً لمـزايـاه التي يمكن تلخيصها فيما يأتي :

١ ـ أن مساهمة المجلس الثاني في اعداد التشريعات تجعلها أفضل وتتفـادى مـا قد تنـطوي عليه من أخـطاء أو اندفـاعات، وذلـك نظراً لـدراستها المـزدوجة من مجلسين متغايرين.

٢ ـ أن وجـودالمجلس الثاني يعتبـر عنصراً ملطفـاً في حالـة وقوع النـزاع بين الحكومة والمجلس الأول.

٣ ـ أن وجـود المجلس الثـاني من شـأنـه أن يمنـع من تسلط البـرلمـان أو دكتاتوريته، وهو ما يحدث أحياناً في حالة تكونه من مجلس واحد.

٤ ـ أن نـظام المجلسين أكثر تمثيـلاً للامـة. فـالمجلس الأول ـ وهـو مجلس النـواب ـ يكون أكثـر تمثيلاً للشبـاب ورغباتـه في التعبيـر. والمجلس الثـاني ـ وهـو مجلس الشيوخ ـ يكون أكثـر تمثيلاً للشيـوخ واتجاهـاتهم المحافـظة. وبذلـك يمثل البرلمان أجيال الأمة المختلفة. ويرجع اختلاف تكوين المجلسين الى طريقه اختيار الأعضاء وشروط العضوية. فطريقة اختيـار أعضاء المجلس الثـاني قد تفسـح مجالاً أكبـر للتعيين، وقد يكـون الانتخاب فيهـا غير مبـاشر من درجتين أو أكثـر. وشـروط العضـويـة قـد تتضمن رفـع سن العضـويـة أو استلزام حـد أدنى من الكفـاءة في المرشحين.

المطلب الثاني

السلطة التنفذية

تقوم السلطة التنفذية بتنفيذ قوانين الدولة وتشغيل مـرافقها العـامة، بـالاضافـة الى دورهـا في وضع السياسة العامة للدولة. وقد تكون السلطة التنفيذية فـردية أو مزدوجة أو جماعية.

أولا: فردية السلطة التنفيذية:

قد يتولى السلطة التنفيذية فرد واحد يعاونه بعض الموظفين الخاضعين لسلطته. وقد يحدث ذلك في ظل نظام ديمقراطي، كما قد يكون في اطار نظام ديكتاتوري:

- ففي نظام الحكم الرئاسي يعهد بالسلطة التنفذية الى رئيس الدولة المنتخب خلال مدة رئاسته، فيمارسها عن طريق مساعديه. وتكون ممارسته أكثر جدوى وفعالية نظراً لفردية السلطة وعدم وجود الخلافات المعوقة في اطار الهيئة التنفيذية. وفي نفس الوقت تخلو فردية السلطة من مخاطر التسلط والتعسف نتيجة لتأقيت السلطة ووجود الرقابة عليها، خاصة من جانب هيئة الناخبين، بالأضافة الى السلطتين التشريعية والقضائية.

- وفي أنظمة الحكم الدكتاتوريه يستأثر أحد الأفراد بالسلطة التنفذية، بل وقد يضع يده على كافة سلطات الدولة. وقد يكون هذا الفرد ملكاً أو امبراطوراً تلقى السلطة بالوراثة. وقد يكون مغتصباً قفر الى السلطة بالقوة والعنف، أو بالمكر والخديعة. وما أكثر الانقلابات العسكرية التي يستولى بها قادتها على السلطة في الدول المختلفة بحجة اصلاح الأحوال ومكافحة الفساد فيسيبدلون بالفساد القائم ما هو أدهى وأمر.

ثانياً: ازدواج السلطة التنفيذية:

قد تتكون السلطة التنفيذية من رئيس دولة غير مسئول سياسياً، ومجلس وزراء يسأل أمام البرلمان. وقد يكون رئيس الدولة مجرداً من السلطة الحقيقية التي يتولاها مجلس الوزراء، ويقال أن الرئيس يمارس السلطة عن طريق وزرائه. وهذا هو شأن الدول البرلمانية الخالصة كبريطانيا حيث يملك الملك ولا يحكم. وقد يشترك رئيس الدولة مع الوزارة اشتراكاً حقيقياً في ممارسة السلطة التنفيذية بحكم الدستور، كما هو الشأن في أنظمة الحكم التي مزجت بين النظامين البرلماني والرئاسي، ومنها فرنسا في دستور عام ١٩٥٨ ومصر في دستور عام ١٩٧١.

ثالثاً: جماعية السلطة التنفيذية:

من النادر أن تتكون السلطة التنفذية من هيئة جماعية تمارس قيادة جماعية كتلك التي كانت تدعيها الدول الشيوعية وبكذبها الواقع. ومن الأمثلة القليلة التي تضرب على جماعة السلطة التنفيذية المجلس الفيدرالي في سويسرا. وهذاالمجلس ينتخبه البرلمان ويتكون من سبعة أعضاء يختارون أحدهم رئيسا للجمهورية كل عام.

المطلب الثالث

السلطة القضائية

السلطة القضائية هي تلك التي تتولى تطبيق القانون في الفصل في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد وبعضهم أو بينهم وبين أحدى جهات السلطة العامة في الدولة.

ولضمان قيام السلطة القضائية بوظيفتها في اقامة العدالة والحفاظ على سيادة القانون يجب أن تتمتع باستقلال كاف عن غيرها من سلطات الدولة، وأن تأمن على وجه الخصوص من تدخل السلطة التنفذية في أدائها لعملها.

ومن أهم الضمانات التي يجب أن يتمتع بها القضاة عدم القابلية للغزل بغير الطريق التأديبي. فلا تستطيع السلطة التنفذية أن تصدر قراراً بفصل أحد القضاة من الخدمة حتى وان كان تعيينهم قد تم بقرارات منها. أما الغزل التأديبي فلا يتم الا بعد محاكمة قضائية.

ومن هذه الضمانات كذلك خضوع رجال القضاء في شئونهم الوظيفية من ترقيات وتنقلات ومرتبات وغيرها لاشراف هيئة قضائية تحسن تقديرها ورعايتها، وتمنع نفاذ السلطة التنفيذية من خلالها للتأثير في سير العدالة.

أما المفاضلة بين تعيين القضاة وانتخابهم، فقد أثبتت التجارب أن انتخاب

القضاة لا يؤدي عادة الى اختيار أفضل العناصر الصالحة لتـولي هذه المهمـة الصعبة الدقيقة التي تحتاج الى نوعية خاصة من التخصص الفني فضلاً عن الخلق الكريم. كمـا أن الفضاة المنتجين قـد يميلون في قضـائهم الى ارضـاء نـاخبيهم بغيـة اعـادة انتخابهم، وادخال الاعتبـارات السياسيـة في الحسبان، ولـو على حساب اعتبـارات العـدالة. لـذلك فقـد اتجهت أغلب دول العالم الى تعيين القضـاة بواسـطة السلطة التنفيذية، مع وضع الضمانات التشـريعية التي تكفـل حسن اختيارهم بصـرف النظر عن انتماءاتهم الحزبية.

المبحث الثاني

كيفية اختيار الحكام

تعتبر الحكومـة عنصراً أسـاسياً من عنـاصر الـدولة يضـاف الى عنصر الشعب والاقليم. والحكومة بهيئـاتها التشـريعية والتنفيـذية والقضـائية تتكـون من أفراد، هم الحكام. وتختلف كيفية اختيار الحكام من زمـان الى آخر وفي نفس الـزمان من بلد إلى آخر، وتتنوع الى طرق ذاتية أو أتوقراطية وطرق شعبية أو ديمقراطية[1].

المطلب الأول

الطرق الذاتية (الأتوقراطية)

تشمل الطرق الذاتية لاختيـار الحكام طـريق القوة، وطـريق الوراثـة، وطريق الاستخلاف وطريق التعيين. وتشترك كل هذه الطرق في أن الحكـام يعينون أنفسهم

(١) تشترك كلمة أوتوقراطية autocratic وكلمة ديمقراطية demoratic في المقـطع الاخير من كـل منهما وهو cratic وأصله اللاتيني كلمة Kratos وتعني السلطة. أمـا المقطع الأول في الكلمـة الأولى فهـو auto أي ذاتيـة. وبـأضـافتـه الى المقـطع الأول يكـون معنى الكلمـة هـو السلطة الذاتية. وأمـا المقطع الأول من الكمـة الثانيـة demo أي شعبية وبـأضافتـه الى المقطع الأول يكون معنى الكلمة هو السلطة الشعبية.

بأنفسهم، سواء أتم ذلك في صورة تعيين الحاكم لذاته وهو ما يحدث عادة بالقـوة، أم حـدث في صـورة تعيين بعض الحكـام للبعض الآخـر ليخلفـونهم في الحكم أو يشاركونهم فيه، وهو ما يظهر في حالات الوراثة والاستخلاف والتعيين. ويلاحظ أن اتبـاع أي من هـذه الـطرق في دولـة من الـدول لا يعني بـالضـرورة انتفـاء الصفـة الديمقراطية عنها كلية. ونتحدث فيما يلي عن كل من هذه الصور بإيجاز.

أولًا ـ طريق القوة:

انتشرت وتكررت ظاهرة استيـلاء بعض الأفراد على الحكم بـالقوة عن طـريق الثـورات والانقلابـات في الـدول المتخلفـة. ولا يتـأتى ذلـك في العـادة الا للقـادة العسكريين من رجال الجيش الذين يستطيعيون بما تحت أيديهم من قوة فرض أنفسهم كحكام جدد للبلاد بعد الاطـاحة بحكـامها. وكثيـراً ما تتعـاقب هذه الانقـلابات في البلد الواحد بصورة تفقده الاستقرار، وتسلب شعبة حق اختيار حكامـه، بل وتسلبـه أغلب حقوقه وحرياته العامة. وينفرد هؤلاء بالسلطة ويتسلطون على الناس بالحق أو بالباطل، ولسان حالهم يقول من أشد منا قوة. ﴿أو لم يروا أن الله الـذي خلقهم هو أشد منهم قوة﴾[1]. ﴿أو لم يسيروا في الأرض فينظروا كيف كـان عاقبـة الذي كـانوا من قبلهم، كانوا هم أشد منهم قوة وآثـارا في الأرض، فأخـذهم الله بذنـوبهم، وما كان لهم من الله من واق﴾[2].

والثورة من الناحية اللغوية هي الهياج. والانقلاب هو تحول الشيء عن وجهة أو حالته. أما في الاصطلاح فـالراجـح أن الثورة هي تغييـر نظام الحكم عن طـريق الشعب أو بموافقته، دون اتابع للقواعد القانونية المنظمة لذلك، وهو مـا يستتبع في العادة تغيير الحكام. والانقلاب هو الاطاحـة بالحكـام والحلول محلهم بغير الـطرق القانونية. وعادة ما يطلق قادة الانقلاب اسم الثورة على انقلابهم لاخفاء نزعة الطمع في الحكم منه، واضفاء بعض مظاهر الشرعية عليه.

---

(١) الآية رقم رقم ١٥ من سورة فصلت.

(٢) الآية رقم ٢١ من سورة غافر.

وثم فـارق بين شرعيـة التصرف ومشـروعيته، رغم استخـدام كثير من الفقهـاء للفظي الشرعيـة والمشروعيـة كمترادفين. فشرعيـة التصـرف هي توافقـه مع قـواعد الحق والعدل. أما مشروعيته فهي مراعاته لقواعد القانـون الوضعي القـائمة بصـرف النـظر عن عدالتهـا أو ظلمها. والثـورة لا يمكن أن تكون مشـروعـة، لأنهـا تعصف بالنظام القائم دون اعتداد بقواعد القانون الوضعي المتصلة بتغييره. غير أنها قد تكون شـرعية اذا قـامت ضد أوضـاع ظـالمـة أو حكـام ظـالمين. ﴿والله لا يهـدي القـوم الظالمين﴾[1]. ﴿والظالمين أعـد لهم عذابـاً أليما﴾[2] وقـد أباح الله سبحـانه وتعـالى للناس مقاومة الظلم بالقول والعمل فقال جل شأنه: ﴿لا يحب الله الجهر بالسوء من القول الا من ظلم﴾[3] وقال تعـالى: ﴿اذن للذين يقاتلون بـأنهم ظلموا وأن الله على نصرهم لقدير﴾[4]. بل ان الله جل شأنه قد توعد المستضعفين بالعذاب، واعتبر عدم مقاومة ظلم الآخرين ـ مع القـدرة ـ ولو بـالهجرة من مـواقع سـطوتهم ظلماً للنفس، فقال سبحانه: ﴿ان الذين توفاهم الملائكة ظالمي أنفسهم قالوا فيم كنتم، قالوا كنا مستضعفين في الأرض. قـالوا الم تكن أرض الله واسعـة فتهاجـروا فيهـا، فـأولئـك مأواهم جهنم وساءت مصيرا﴾[5].

وفي حالـة نجاح الاستيلاء على الحكم بالقوة عادة ما يلجأ الحكام الجدد الى الشعب لاضفاء الصفة الشرعية على حركتهم عن طريق الاستفتاءات أو الانتخابـات التي يحرصون على تأييدها لهم ولو بالتزييف أو التزوير. أما في حالـة فشل محـاولة الاطاحة بالحكام السابقين فان أصحاب المحاولة يعاملون معاملة المجرمين أو أشـد قسوة، ويحاكمون طبقاً للقـوانين القائمـة والانظمـة التي أرادوا اهدارهـا. وغالبـاً ما يدفعون حياتهم ثمناً لفشل محاولتهم.

---

(١) الآية رقم ٩٧ من سورة النساء.
(٢) الآية رقم ٥ من سورة الجمعة.
(٣) الآية رقم ٣١ من سورة الانسان.
(٤) الآية رقم ١٤٨ من سورة النساء.
(٥) الآية رقم ٣٩ من سورة الحج.

ثانياً ـ طريق الوراثة:

يتم اختيار الحكام في البلاد الملكية عن طريق الوراثة. وانتقال السلطة من الآباء الى الابناء لا يقتصر على رئاسة الدولة أو تداول العرش فحسب، وانما يمتد ليشمل اختيار أعضاء بعض المجالس كمجلس اللوردات البريطاني.

وقد كان طريق الوراثة في الماضي هو الطريق الطبيعي السائد لاختيار الحكام، سواء أكان الوارث كفؤاً لشغل منصب مورثه أم لم يكن كذلك. وللوراثة تطبيقها في انتقال السلطة حتى بين الانبياء الملوك. فهذا نبي الله سليمان يرث ملك أبيه داود عليهما وعلى سائر الانبياء الصلاة والسلام[1]. وفي ذلك يقول المولى جلت قدرته: ﴿وورث سليمان داود وقال يا أيها الناس علمنا منطق الطير وأوتينا من كل شيء، ان هذا لهو الفضل المبين﴾[2].

واختيار الحكام عن طريق الوراثة ليس دليلاً قاطعاً على عدم ديمقراطية الدول التي تأخذ به. فالمملكة المتحدة البريطانية ودول الشمال الاسكندافية دول ملكية تنتقل رئاسة الدول فيها بالوراثة، ومع ذلك يضرب بها الأمثال في الديمقراطية والحرية. ولعل ذلك يرجع الى اعتناق هذه الدول للنظام البرلماني. ذلك النظام الذي يجعل من منصب الملك أو رئيس الدولة منصباً شرفياً ينفع ولا يكاد يضر، ويعطي السلطة الحقيقية لوزارة الأغلبية البرلمانية المسؤولة أمام ممثلي الشعب.

ثالثاً: طريق الاستخلاف:

يعني الاستخلاف أن يتولى الحاكم في حياته اختيار من يخلفه بعد مماته. وذلك ـ في العادة ـ عندما يشعر بدنو أجله.

ويكون الاستخلاف غير ديمقراطي اذا انفرد الحاكم باختيار من يريد استخلافه. وذلك كما حدث في اختيار دكتاتور اسبانيا الجنرال فرانكو للملك خوان كارلوس ليرأس الدولة من بعده. وان كان هذا الاختيار قد نال موافقة الشعب فيما بعد وأعاد الديمقراطية الى البلاد.

---

(١) ورث سليمان عن داود النبوة والملك دون سائر بنيه وكانوا تسعة عشر. انظر تفسير الكشاف للزمخشري ـ الجزء الثالث ـ ص ١٤٠.

(٢) الآية رقم ١٦ من سورة النمل.

ويكون الاستخلاف أكثر ديمقراطية اذا اقترن باستشارة الحاكم لشعبه فيمن يريد استخلافه دون ضغط أو اكراه، بحيث لا يختار الا من يحوز رضاهم. ومن أمثلة ذلك استخلاف ابي بكر الصديق لعمر بن الخطاب رضي الله عنهما. فعندما اشتد مرض أبي بكر وأحس باقتراب موعد الرحيل خشى أن يختلف الناس في اختيار من يخلفه في رئاسة الدولة، فيؤدي اختلافهم الى حدوث فتنة في وقت كانت البلاد فيه في حالة حرب في مواقع متعددة على مشارف العراق والشام. ففكر في اختيار عمر بن الخطاب باعتباره رجلاً قوياً تقياً. وطلب رأي الصحابة رضوان الله عليهم فوافقوه على اختياره. وخرج على الناس فسألهم «أترضون بمن استخلفت عليكم؟» فقالوا: «سمعنا وأطعنا». فأوصى عمر بالمسلمين خيرا ودعا الله أن يجعله من خلفائه الراشدين[1].

ويقترب من الاستخلاف ترشيح الحاكم لعدد ممن يراهم صالحين لخلافته مع ترك الاختيار بينهم لهم أنفسهم وللشعب عامة. وهو ما حدث عندما أشرف عمر بن الخطاب رضي الله عنه على الموت بعد أن طعنه أبو لؤلؤة بخنجره طعنة قاتلة، فجمع الناس وقال لهم: «عليكم بهؤلاء الرهط الذين مات رسول الله صلى الله عليه وسلم وهو عنهم راض:

- علي بن أبي طالب.
- عثمان بن عفان.
- سعد بن أبي وقاص.
- عبد الرحمن بن عوف.
- الزبير بن العوام.
- طلحة بن عبيد الله.
- عبد الله بن عمر. . . على ألا يكون له من الأمر شيء».

واستدعى المقداد بن الأسود وقال له: «اذا وضعتموني في حفرتي فاجمع

(١) راجع للمؤلف: الاستفتاء الشعبي والشريعة الاسلامية - ١٩٨٣ - ص ١٣١ وما بعدها.

هؤلاء الرهط في بيت حتى يختاروا رجلاً منهم». وبعد وفـاته رضي الله عنـه اجتمع المرشحون واتفقوا على أن يخلع عبد الرحمن بن عوف نفسه من الترشيح ليقوم هـو بتولية أفضل المرشحين بعد الرجوع الى الشعب، فوقـع الاختيار على عثمـان رضي الله عنه.

رابعاً ـ طريق التعيين:

قـد يتم اختيـار بعض الحكـام عن طـريق التعيين. من ذلـك تعيين حكـام الولايات أو الوحدات الاقليمية في بعض البلاد. وقد يكون تعيين الحكام مقبولاً، له من المبررات ما لا يجعله يتعارض تعارضاً كبيراً مـع المبادىء الـديمقراطيـة. وذلك كما هو الشأن في تعيين بعض أعضاء المجالس النيابية من بين الكفاءات التي تأنف دخـول المعارك الانتخـابية، أو من بين الأقليـات التي لا تجد فـرصتهـا في التمثيـل النيـابي بسبب الـظروف الانتخـابيـة. غيـر أن تعيين الحكـام قـد لا يتفق ومبـادىء الديمقراطية. ومن أمثلة ذلك تعيين رئيس الـوزراء بواسـطة رئيس الدولـة في الدول التي لا تأخذ بنظام تعدد الأحـزاب السياسيـة أو لا تتقيد بقـاعدة تـولى زعيم الأغلبية البرلمانيـة لهذا المنصب، وهـو ما يحـدث في أغلب الدول المتخلفـة. ومن الأمثلة أيضاً قيام بعض المجالس بتعيين خلف لمن يموت من أعضائها.

المطلب الثاني

الطرق الشعبية (الديمقراطية) الانتخاب

تنحصر الطرق الشعبية أو الديمقراطية في اختيار الحكام في طريقة واحدة هي الانتخـاب. والانتخاب هـو اختيار النـاخبين لبعض المرشحين لـولاية أمـرهم نيـابـة عنهم. فمـواطنو كـل دولة هم أصحـاب الشـأن في حكمهـا. غيـر أن نـظام الحكم المباشر الذي يتولى فيه الشعب حكم نفسه بنفسه دون وساطة أحد قد أصبح صعب التـطبيق، ان لـم يكن مستحيـلاً، لأسبـاب متعـددة أهمهـا الكثـرة العـدديـة لأفـراد الشعب، وعدم استطاعة كثير منهم القيام بذلك على النحو اللائق لعدم الصلاحية أو

لضيق الوقت. لذلك ظهر نظام الحكم النيابي أو غير المباشر الذي يختار فيه الشعب بعض أبنائه لتولي شؤون الحكم نيابة عنه. وهذا الاختيار يتم في العادة لمدة مؤقتة ليظل النواب تحت الرقابة المستمرة للناخبين.

غير أن هذا المنطق لا يعني أن الحكم النيابي قد ظهر في التاريخ كتطور لنظام الحكم المباشر. فلم تكن الشعوب في كل الدول القديمة تحكم نفسها مباشراً الى أن زادت أعداد أبنائها واتضح عدم استطاعة كثير منهم مباشرة شؤون الحكم بأنفسهم ففكروا في حل للمشكلة يضمن عدم تنازلهم عن حقهم في حكم أنفسهم فاهتدوا الى طريقة الانتخاب. اذ الثابت تاريخياً أن حكم أغلب الدول القديمة لم يكن ديمقراطياً ترجع فيه الأمور الى شعوبها، وانما كان حكماً تسلطياً يتولاه الملوك وعليه القوم دون مشاركة من العامة والعبيد. وجاء الانتخاب في كثير من الاحيان كنوع من التطور من النظام الدكتاتوري الى النظام الديمقراطي استجابة لضغط الشعوب على الحكام، أو نتيجة للثورات التي تطيح بالحكام وتغير أنظمة الحكم.

وقد تساءل الفقهاء عما اذا كان الانتخاب حقاً لكل مواطن أم وظيفة يعهد بها الى من يحسن القيام بها من المواطنين فحسب. ويقوم هذا التساؤل في الحقيقة على تساؤل آخر عن صاحب السيادة أو سلطة الحكم في الدولة:

ـ فمن قال بأن السيادة للأمة ككيان متميز عن الأفراد المكونين لها اعتبر هذه السيادة واحدة لا تتجزأ وقرر بالتالي أن للأمة أن تعهد بالانتخاب ـ كوسيلة لاختيار الحكام ـ لمن تراهم صالحين للقيام به دون غيرهم، ولها أن تجبرهم على القيام به كوظيفة تؤدي لصالح الأمة، وتعاقبهم على التقاعس عن أدائها بغير عذر مقبول.

ـ ومن قال بأن السيادة للشعب كمجموعة من المواطنين اعتبر تلك السيادة مجزأة بين أفراد الشعب بحيث يكون لكل مواطن جزء منها، وبالتالي يعتبر الانتخاب حقاً لكل منهم لا يحرم منه ولا يجبر على أدائه.

ونرى أن الانتخاب يعتبر حقاً لمن يحسن القيام به نظراً لما له من مصلحة أكيدة في اختيار أفضل الحكام الذين يرعون شؤون مجتمعه. كما أنه يعتبر في نفس

الوقت واجباً على القادرين على القيام به لصالح الجماعة. فان قام به العدد الكافي منهم سقط الواجب عن الباقين، وان تركوه أثموا جميعاً بتركة لتسببهم في الحاق الضرر بمجتمعهم. وهو يشبه في ذلك ما يطلق عليه فقهاء الشريعة الاسلامية فرض الكفاية. ولبيان الأنظمة الانتخابية المختلفة نتحدث تباعاً عما يلي:

- الاقتراع المقيد والعام.
- الاغلبية المطلقة والنسبية.
- النظام التمثيل النسبي.

أولاً ـ الاقتراع المقيد والعام:

الاقتراع يعني التصويت أو الادلاء بالرأي في الانتخاب. وهو نوعان:

- الاقتراع المقيد هو ذلك الذي يشترط في الناخب أي شرط يتعلق بالثراء أو العلم أو المولد. وذلك كأن يشترط امتلاك حد أدنى معين من المال، أو الحصول على قدر ضروري من التعليم، أو الانتماء بالمولد الى احدى الطبقات العليا في المجتمع.

وقد طبقت الجمعية التأسيسية للثورة الفرنسية نظام الاقتراع المقيد بنصاب مالي فحرمت من ممارسة الانتخاب من لا يحوز هذا النصاب. وذلك لأن قادة الثورة من البورجوازيين الأغنياء كانوا يخشون من سيطرة العامة الفقراء على الحكم لكثرتهم العددية.

ويؤدي الاقتراع المقيد الى استبعاد عدد كبير من المواطنين البالغين عن مباشرة الانتخاب. وذلك لأن الاغنياء والمتعلمين والنبلاء قلة بين الناس. وليس من الحكمة أو العدل حرمان غير الاغنياء أو النبلاء من ذلك. والغنى أو المولد في طبقة معينة ليس دليلاً على الكفاءة ولا دخل للانسان في أي منها، لأن الله سبحانه وتعالى هو الرزاق العليم الذي فضل بعض الناس على بعض في الرزق، وهو الخلاق العليم الذي يهب لمن يشاء اناثا ويهب لمن يشاء الذكور. أما اشتراط قدر من العلم للمشاركة بالرأي في الشؤون العامة فمحل خلاف. ولا شك أن للانسان قدر من الارادة في مستوى تعليمه وهو مطالب بالسعي الى العلم من المهد الى اللحد كما

قال رسول الله صلى الله عليه وسلم. ولا ريب أن للعلم أثره الطيب في حسن تصريف الأمور.

ويقال في مزايا الاقتراع المقيد أنه:

١ ـ يعهد بمهمة المساهمة في حكم البلاد وتسيير الشؤون العامة الى القادرين عليها، فيحسنون القيام بها. وذلك بدلاً من ترك الأمور لغير أهلها، مما يؤدي الى نتائج عكسية ويعتبر وضعاً للأمور في غير نصابها.

٢ ـ يعفى غير القادرين على المشاركة في شؤون الحكم من الاعباء السياسية. وهي أعباء غير سهلة بالنسبة لمن يتولاها باخلاص ودراسة.

الاقتراع العام:

الاقتراع العام هو الاقتراع الذي لا يشترط في الناخب أي شرط يتعلق بالمال أو العلم أو المولد. أما غير ذلك من الشروط المقيدة للاقتراع فقد تعارف الفقهاء على أنها لا تنال من الصفة العامة للاقتراع، لأنها فيما يعتقدون تقوم على أسباب مقبولة تبررها. وتتصل هذه الشروط بالعمر، والجنسية، والجنس، والعقل، والأخلاق:

١ ـ أما العمر أو السن فمن المنطق أن يحرم الاطفال من الانتخاب، فلا يتولاه الا البالغون الذين تجاوزوا سناً معيناً تختلف القوانين في تحديده ما بين الست عشرة وما يجاوز العشرين.

٢ ـ وأما الجنسية أو الانتماء الوطني فمن الطبيعي ألا يشترك في انتخابات دولة من الدول الا مواطنوها دون الاجانب وان أقاموا فيها.

٣ ـ وأما الجنس أو النوع من حيث الذكورة أو الأنوثة، فقد كانت أغلب القوانين في الماضي لا تعترف للمرأة بحق الانتخاب بادعاء أنها ليست مأهلة بتكوينها لذلك، أو للاعتقاد بأنها أقل كفاءة من الرجل. ولا تزال قوانين بعض الدول تحرم المرأة من الانتخاب حتى الآن. وحتى أغلب الدول التي ساوت بين الرجل والمرأة في هذا المجال لم تقم بذلك الا مؤخراً في النصف الأول، بل والنصف

الثاني من القرن العشرين.

٤ ـ وأما العقل فهو مشترط فيمن يشارك في الشؤون العامة. واذا كانت تصرفات المحجور عليه لجنون أو سفه أو غفلة غير جائزة ولا صحيحة في شؤونه الخاصة حماية له من نتائج ضعفه العقلي، فان الأولى أن يحرم من المساهمة في الحكم والشؤون العامة، وهي أصعب تقديراً وأولى بالرعاية تفضيلاً للصالح العام على الصالح الخاص.

٥ ـ وأما الاخلاق فهي قوام السلوك الطيب وحسن التصرف. لذلك تشترط القوانين فيمن يتولى الانتخاب ألا يكون مداناً في احدى الجرائم المخلفة بالشرف أو الاعتبار كالسرقة والنصب ما لم يكن قد رد اليه اعتباره.

وأغلب الشروط المتصلة بالاقتراع العام له ما يبرره ولا يؤدي الى استبعاد عدد كبير من المواطنين. فالحرمان بسبب حداثة السن أو اختلاف الجنسية أو اختلال العقل أو سوء الخلق ليس من شأنه المساس بعدد كبير من المواطنين البالغين. غير أن حرمان النساء من مباشرة حق الانتخاب يؤدي الى استبعاد نصف المجتمع، وفي جدواه والحكمة منه نقاش.

ويقال في مزايا الاقتراع العام أنه:

١ ـ يزيد من وعي المواطنين واهتمامهم بمسائل الحكم والشؤون العامة ويساهم في تربيتهم سياسياً.

٢ ـ يطهر النفوس من الحقد الذي يمكن أن يتولد عن السماح لقلة من المواطنين دون الآخرين بمباشرة الانتخاب. وبذلك يمنع من اشتعال نار الثورات التي يمكن أن تندلع للمطالبة بالمساواة في التمتع بحق الانتخاب.

٣ ـ يجعل تزييف ارادة الناخبين عن طريق الضغط أو التزوير أكثر صعوبة، نظراً لكثرة عدد الناخبين في حالة الاقتراع العام بالمقارنة بعددهم في حالة الاقتراع المقيد. فتلويث مياه نهر كبير أصعب من تلويث مياه غدير صغير.

الانتخاب المباشر وغير المباشر:

الانتخاب المباشر هو ذلك الذي يقوم الناخب فيه باختيار الحاكم دون وساطة فهو انتخاب من درجة واحدة. أما الانتخاب غير المباشر فهو الانتخاب الذي يقتصر فيه دور الناخب العادي أو ناخب الدرجة الاولى على اختيار الناخب المندوب أو ناخب الدرجة الثانية الذي يقوم بدوره بانتخاب الحاكم. وفي هذه الحالي يكون الانتخاب غير المباشر على درجتين. ويمكن زيادة عدد درجاته حسب تقدير المشرع. وعادة ما يشترط في الناخب المندوب شرطاً مالياً أو علمياً أو طبقياً، وبذلك يقترن الانتخاب غير المباشر بالاقتراع المقيد. ويرجع ذلك الى عدم الثقة الكافية في كفاءة وحسن اختيار الناخب العادي، وهو ما يكثر قوله في البلاد المتخلفة. وقد أخذ بنظام الانتخاب غير المباشر في مصر دستور سنة ١٩٣٠ الملكي والمعروف باسم دستور صدقي باشا.

وتأخذ بعض الدول المتقدمة بنظام الانتخاب غير المباشر، لعل أهمها الولايات المتحدة الأمريكية، حيث يتم اختيار رئيس الجمهورية على درجتين. غير أن الالتزام بالنظام الحزبي فيها يقرب الانتخاب غير المباشر من الانتخاب المباشر، لأن الناخبين المندوبين معروفو الهوية الحزبية وملتزمون بالتصويت لمرشح حزبهم. لذلك فان نتيجة الانتخاب تعرف بمجرد ادلاء ناخبي الدرجة الاولى بأصواتهم ومعرفة أسماء الناخبين المندوبين.

الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة:

الانتخاب الفردي هو ذلك الذي يختار الناخبون فيه نائباً واحداً عن كل دائرة من الدوائر الانتخابية الصغيرة التي تقسم اليها البلاد. ومن أهم مزايا هذا النوع من الانتخاب أنه لا يمس حرية الناخب ولا المرشح فيترك الناخب حراً في اختيار المرشح الذي يريد بناء على تقديره لكفاءته، ولا يجبره على انتخاب من لا يروق له من المرشحين.

والانتخاب بالقائمة هو ذلك الذي يختار الناخبون فيه عدداً من النواب لا يقل في العادة عن ثلاثة، عن كل دائرة من الدوائر الانتخابية الكبيرة التي تقسم اليها

البلاد. ويقال أن من مزايا الانتخاب بالقائمة أنه يجعل المنافسة بين الأحـزاب تدور بين المبـادىء والبـرامـج، وليس بين أشخـاص المـرشحين. كمـا أنـه يقلل من احتمالات افساد ذمم الناخبين وشراء أصواتهم.

ونرى على خلاف ذلك أن المنافسـة بين المبادىء ليست أكيـدة في الانتخاب بالقائمة، وان وجدت فانها ليست حكراً عليه، فالانتخاب الفـردي لا يمنع من هـذه المنـافسة وتشهـد بذلـك الانتخابـات البريـطانية. كمـا أن افساد الـذمم اذا توافـرت مقوماته في مجتمع من المجتمعات فلا يعوقه كبر مساحة الدائرة الانتخابية، أو زيادة عدد الناخبين.

وبالاضافة الى ذلك فان أهم ما يعيب الانتخاب بالقائمة هـو المساس بحـرية الترشيح بالنسبة للافراد وخضـوعهم لمشيئة الاحـزاب التي تعد القـوائم الانتخابيـة. وكذلك تقييد حرية الناخب في الاختيار لأنه ملزم بالتصويت لقائمة بـأكملها دون أن يتمكن من استبعاد من قد لا يزكيهم من المرشحين.

ثانياً ـ الأغلبية المطلقة والنسبية:

الأغلبية المطلقة:

الأغلبية المطلقة هي أكثر من نصف الأصوات الصحيحة المعطاة. وهذه الأغلبيـة هي النصف زائد واحد إذا كان عدد الأصوات زوجياً يقبـل القسمة على اثنين. أمـا إذا كـان العدد فـردياً لا يقبـل هذه القسمـة، فإن الأغلبيـة المطلقـة تكـون أقـل من ذلك. فالاغلبية المطلقة للعدد عشرة هي ستة، بينما الأغلبية المطلقة للعدد تسعة هي خمسة وليست خمسة ونصف (٥ر٤ + ١) ترفع جبراً الى ستة.

ويـنـدر أن يحصل أحـد المرشحين في حـالة زيـادتهم عن اثنين على الاغلبية المطلقة لعدد الاصوات الصحيحة. لذلك تنص القوانين عادة على اعادة الانتخـاب بين المرشح الحاصل على أعلى الاصوات والمرشح الذي يليه مباشرة. وذلك ليفوز

أحدهما في انتخابات الاعادة بالاغلبية المطلقة[1]. لذلك تسمى انتخابات الاغلبية المطلقة أحياناً بانتخابات الاغلبية ذات الدورين.

ويؤدي نظام الاغلبية المطلقة الى تعدد الأحزاب مع تعاونها وتقليل عددها. وذلك لأن الاحزاب المتقاربة تعمل في الدور الثاني من الانتخابات على الاتفاق فيما بينها لتجميع أصوات مؤيديها للحصول على الأغلبية المطلقة في مواجهة الأحزاب المنافسة. وذلك على أن تقتسم المقاعد التي تتمكن من الحصول عليها في الدوائر المختلفة، بالاتفاق على التصويت معاً لصالح مرشحي كل حزب في عدد من الدوائر الانتخابية.

ويقال في مزايا نظام الاغلبية المطلقة أنه يسمح باقامة حكومات متجانسة. وذلك اما لتشكيلها من حزب واحد حصل على أغلبية مقاعد البرلمان، واما لتشكيلها كحكومة ائتلافية من أحزاب متقاربة في الاتجاهات والمبادىء.

كما أن تأثير الناخب في القرار السياسي في نظام الأغلبية المطلقة هو أكبر منه في نظام التمثيل النسبي. ويظهر ذلك على وجه الخصوص في انتخابات الدور الاول حيث يختار الناخب الاتجاه الذي يريد بحرية واضحة، ويكون تأثيره في القرار السياسي جلياً اذا فاز أنصار هذا الاتجاه بالاغلبية البرلمانية. أما في انتخابات الاعادة فان اختيار الناخب يكون مقيداً اذا كان الحزب الذي صوت له قد استبعد بعد انتخابات الدور الاول. وفي هذه الحالة يجد الناخب نفسه مضطراً للاختيار بين حزبين لم يكن ليختار أحدهما لولا خروج حزبه من ساحة الانتخاب فيصوت للحزب الأقرب لاتجاهه ليستبعد الحزب الآخر.

وتتركز عيوبه في أن الحزب الحاصل على أكثر من ٥٠٪ من الاصوات الصحيحة للناخبين في مختلف الدوائر الانتخابية هو وحده الذي يمثلها في البرلمان. أما بقية الاصوات التي قد تصل الى ٤٩٫٥٪ فتحرم من التمثيل البرلماني. ويرى البعض أن في ذلك منافاة لمبدأ العدالة في توزيع مقاعد البرلمان.

---

(١) وقد يسمح القانون بالاعادة بين كل المرشحسن الحاصلين على نسبة معينة من الاصوات كعشرة في المائة مثلاً. وهنا يفوز من يحصل على الأغلبية النسبية في انتخابات الاعادة.

غير أن ارتضاء حكم الأغلبية في اتخاذ القرار يعد من الضرورات التي تفرض نفسها في مختلف التنظيمات الديمقراطية. وفي ذلك ما يلطف من حدة هذا النقد.

وتأخذ فرنسا في ظل دستور الجمهورية الخامسة بنظام الانتخاب الفردي بالاغلبية المطلقة. وذلك في انتخابات مجلس النواب (الجمعية الوطنية). وقد أخذت بنفس هذا النظام في دستور الجمهورية الثالثة الذي استمر مطبقاً منذ عام ١٨٧٥ حتى الحرب العالمية الثانية. وتعتنق هذا النظام أيضاً دول المعسكر الشيوعي، حيث يحصل المرشح عادة على الأغلبية المطلقة للاصوات من الدور الاول للانتخابات فلا تحدث انتخابات اعادة. وذلك نتيجة لسيطرة الحزب الشيوعي الواحد.

الأغلبية النسبية:

الأغلبية النسبية هي أكثرية الاصوات التي حصل عليها أحد المرشحين بالمقارنة بأصوات أي من منافسيه. وعادة ما تقل هذه الاغلبية عن النصف في حالة زيادة عدد المرشحين عن اثنين. وقد لا تتجاوز خمس أو سدس عدد الأصوات الصحيحة اذا كثر عدد المرشحين. وحتى لا يفوز بالمقعد النيابي من يحصل على أغلبية ضعيفة كهذه رغم أنه لا يمثل غير نسبة قليلة من الناخبين، تشترط الدساتير أحياناً الحصول على حد أدنى من نسبة الاصوات الصحيحة كثلاثين في المائة أو اكثر أو أقل ويطلق على نظام الانتخاب بالاغلبية النسبية في فرنسا انتخاب الاغلبية ذو الدور الواحد.

ويشجع نظام الأغلبية النسبية على قيام نظام الحزبين الكبيرين ويساهم في إضعاف او زوال ما دونهما. وذلك لأن فوز أحد الأحزاب بالمقعد النيابي لمجرد حصوله على نسبة لا تصل في العادة الى ٥٠٪ من الاصوات الصحيحة يدفع الاحزاب الاخرى التي حصلت معاً على أكثر مما حصل عليه هذا الحزب من أصوات الى التجمع والاتحاد لمنافسة الحزب الفائز واستحقاق الفوز. وبذلك يبقى في الساحة السياسية حزبان كبيران يتبادلان الاغلبية البرلمانية وفقاً لارادة الناخبين.

وتأخذ الولايات المتحدة الامريكية والمملكة المتحدة البريطانية ودول

الكومنولث بنظام الانتخاب الفردي بالاغلبية النسبية.

ومن أهم مزايا نظام الأغلبية النسبية أنه يؤدي عادة الى وجود حزبين اثنين يحصل احدهما على أغلبية مقاعد البرلمان فيشكل حكومة متجانسة تتوافر لديها مقومات الاستقرار السياسي.

ومن مزاياه أيضاً أنه يمكن الناخب من التأثير المباشر في القرار السياسي. لأنه بالتصويت لصالح حزب معين فانه يختار سياسة معلنة هي سياسة هذا الحزب، ورئيس وزراء معروف هو زعيم الحزب الذي فضله.

أما عن عيوب نظام الأغلبية النسبية فتتركز في حصول الحزب الحاصل على الاغلبية النسبية ـ وهي أقل من نصف الاصوات ـ على كل المقاعد المتنافس عليها، وحرمان الاحزاب الاخرى من التمثيل النيابي رغم أن مجموع الاصوات التي حصلت عليها مجتمعة تزيد عن النصف. وحتى اذا اقتصرت المنافسة على حزبين فقط فان عدد المقاعد التي يحصل عليها كل حزب لا تتوافق عادة مع عدد الاصوات التي أحرزها. فضلاً عن أن نتيجة الانتخاب تتوقف من الناحية الفعلية على موقف الناخبين غير المنتمين الى أي من الحزبين المتنافسين، اذ بتصويتهم لصالح أحد الحزبين تثقل موازينه ويحصل على أغلبية مقاعد البرلمان.

ونظام الاغلبية بطريقتيه المطلقة والنسبة يطبق عادة في نظام الانتخاب الفردي. ولكنه يمكن أن يطبق أيضاً في نظام الانتخاب بالقائمة، فيفوز الحزب صاحب القائمة الحاصلة على أكثر من نصف الاصوات بجميع مقاعد الدائرة الانتخابية، وتهدر بقية الاصوات التي قد تجاوز ٤٩٪ من الناخبين فلا تمثل نيابياً.

ثالثاً ـ نظام التمثيل النسبي

ظهر نظام التمثيل النسبي كوسيلة لتمثيل الأقلية نيابياً الى جانب الاغلبية، بحيث تظهر مختلف الاتجاهات السياسية في البرلمانات جنباً الى جنب، بنسب تتفاوت حسب ثقل مؤيديها في الهيئة الانتخابية. ويستلزم هذا النظام الأخذ بنظام الانتخاب بالقائمة حتى يمكن توزيع المقاعد المتعددة المرصودة للدائرة الانتخابية

بين القوائم المتنافسة بنسب الأصوات التي حصلت عليها كل قائمة. أما نظام الانتخاب الفردي فلا يصلح لتطبيق نظام التمثيل النسبي حيث يكون التنافس بين المرشحين على مقعد واحد يفوز به الحاصل على أغلبية الأصوات.

التوزيع المبدئي للأصوات:

توجد طرق متعددة لتوزيع المقاعد النيابية بين القوائم، وأهمها ما يلي:

١ ـ طريقة المتوسط الانتخابي:

يستخرج المتوسط الانتخابي من قسمة عدد الاصوات الصحيحة المعطاة في الدائرة الانتخابية على عدد المقاعد البرلمانية المتنافس عليها. فإذا كان عدد هذه الاصوات هو مائة ألف صوت مثلًا، وكان عدد المقاعد عشراً فان المتوسط الانتخابي يكون عشرة آلاف. وتحصل كل قائمة على عدد من المقاعد يساوي ما حصلت عليه من أصوات مقسوماً على هذا المتوسط الانتخابي.

٢ ـ طريقة المتوسط القومي:

ينتج المتوسط القومي من قسمة عدد الاصوات الصحيحة التي أعطيت في الانتخابات في جميع الدوائر الانتخابية بالدولة على عدد المقاعد المراد شغلها بالانتخاب في برلمان الدولة. فإذا بلغ عدد هذه الاصوات أربعة ملايين صوت، وكان عدد المقاعد خمسمائة فان المتوسط القومي يكون ثمانية آلاف صوت. وتحصل كل قائمة على عدد من المقاعد يعادل ما جمعت من أصوات مقسوماً على هذا المتوسط القومي.

٣ ـ طريقة العدد الموحد:

تتمثل هذه الطريقة في تحديد عدد معين موحد على مستوى الدولة قبل اجراء الانتخابات، تحصل كل قائمة على عدد من المقاعد يساوي ما تشتمل عليه أصواتها من هذا العدد. ويزيد العدد الموحد أو ينقص حسب الرغبة في زيادة عدد أعضاء البرلمان أو تقليله.

مشكلة باقي الأصوات:

رغم أنه ليس من المستحيل نظرياً، فانه من النادر جداً أن يقبل عدد الاصوات التي حصلت عليها القائمة القسمة على العدد الذي يمثل المتوسط أو العدد الموحد دون باق. ويبقى عادة عدد من الاصوات ـ يقل قليلاً أو كثيراً عن العدد المقسوم عليه ـ حصلت عليه كل قائمة دون أن تستفيد منه في تمثيلها النيابي. فالقائمة الحاصلة على تسعة وخمسين ألف صوت في انتخابات متوسطها الانتخابي هو عشرة آلاف مثلاً، سوف تحصل على خمسة مقاعد فقط، ويبقى من أصواتها تسعة آلاف لا تحتسب لها لانها لم تبلغ النصاب المحدد.

ويتم توزيع المقاعد الممثلة للاصوات المتبقية اما على مستوى الدائرة الانتخابية أي على المستوى المحلي، واما على مستوى كافة الدوائر، أي على المستوى القومي.

تمثيل الاصوات المتبقية محلياً:

في هذه الحالة يتم تمثيل الاصوات المتبقية في اطار كل دائرة انتخابية على أساس طريقة المتوسط الانتخابي. اما طبقاً لنظام الباقي الاكبر أو حسب نظام المتوسط الأكبر:

فلنفترض أن سبعة مقاعد مخصصة للدائرة، تم توزيع خمسة منها مبدئياً تم بالقسمة على أساس ما تحتويه كل قائمة من عدد المتوسط الانتخابي أو مضاعفاته.

أما المقعدان الباقيان:

ـ فيمكن توزيعهما بالترتيب التنازلي على القائمة صاحبة أكبر عدد من الاصوات المتبقية بعد القسمة، وتلك التي تليها وهذا هو نظام الباقي الأكبر. ويقال أنه في صالح الاحزاب الصغيرة.

ـ ويمكن توزيعهما طبقاً لنظام المتوسط الاكبر. وهذا المتوسط يحسب بقسمة عدد ما حصلت عليه كل قائمة من أصوات على عدد المقاعد التي حصلت عليها مضافاً اليها مقعد واحد افتراضي. وتحصل القائمة الحاصلة على أعلى متوسط على

أحد المقاعد، ويوزع المقعد الثاني على القائمة ذات المتوسط الذي يليه[1].

تمثيل باقي الاصوات قومياً:

يفترض نظام تمثيل المتبقى من الاصوات على المستوى القومي الأخذ بنظام العدد الموحد الذي على أساسه يتم التمثيل النيابي في كافة الدوائر الانتخابية.

فبعد أن تحصل كل قائمة على عدد من المقاعد يعادل ما اشتملت عليه أصواتها في كل دائرة من العدد الموحد، تجمع الاصوات الباقية التي لم يستفد بها الحزب صاحب القائمة في مختلف الدوائر الانتخابية في الدولة، وتقسم على العدد

---

(١) وقد وضع احد علماء الرياضيات البلجيكيين طريقة مختصرة لتوزيع المقاعد البرلمانية طبقاً لنظام المتوسط الاكبر أخذ بها المشرع البلجيكي عام ١٨٩٩. وتتلخص هذه الطريقة في قسمه الاصوات التي حصلت عليها كل قائمة على الارقام ١ و٢ و٣ و٤ اذا كانت القوائم أربعة مثلاً. ثم يرتب خارج القسمة ترتيباً تنازلياً يقتصر على عدد المقاعد المرصودة للدائرة ولنفترض أنها أربعة أيضاً. ويعتبر أصغر هذه الأرقام هو القاسم المشترك الذي على أساسه تحصل كل قائمة على عدد من المقاعد يعادل ما تنطوي عليه من هذا العدد. ويمكن توضيح ذلك في الجدول التالي:

أرقام القسمة	القائمة الاولى	القائمة الثانية	القائمة الثالثة	القائمة الرابعة
١	٣٣٠٠٠	١٨٠٠٠	١٥٠٠٠	٦٠٠٠
٢	١٦٥٠٠	٩٠٠٠	٧٥٠٠	٣٠٠٠
٣	١١٠٠٠	٦٠٠٠	٥٠٠٠	٢٠٠٠
٤	٨٢٥٠	٤٥٠٠	٣٧٥٠	١٥٠٠

فتكون أكبر أربعة أعداد مرتبة ترتيباً تنازلياً هي: ٣٣٠٠٠، ١٨٠٠٠، ١٦٥٠٠، ١٥٠٠٠.

وبذلك تحصل القائمة الأولى على مقعدين لان $\frac{٣٣٠٠٠}{١٥٠٠٠}$ = ٢ر٠٠٠.

وتحصل القائمة الثانية على مقعد واحد لان $\frac{١٨٠٠٠}{١٥٠٠٠}$ = ١ر٠٠٠.

وتحصل القائمة الثالثة على مقعد واحد لأن $\frac{١٥٠٠٠}{١٥٠٠٠}$ = ١.

أما القائمة الرابعة فلا تحصل على شيء لأن ما حصلت عليه من أصوات وهو ٦٠٠٠ لا يصل الى القاسم المشترك وهو ١٥٠٠٠.

الموحد ليحصل الحزب على عدد من المقاعد الاضافية بمقدار خارج القسمة، وبذلك يمثل الحزب تمثيلاً نسبياً كاملاً.

وتأخذ اسرائيل بنظام التمثيل النسبي. وتعتبر الدولة كلها دائرة انتخابية واحدة. ويدخل كل حزب المعركة الانتخابية بقائمة تضم عدداً من المرشحين يساوي عدد أعضاء مجلس النواب (الكنيست)، وهو مائة وعشرون عضواً. ويحصل كل حزب على عدد من المقاعد يعادل نسبة ما حصل عليه من أصوات صحيحة. ولا يمثل في البرلمان حزب حصل على أقل من واحد في المائة من عدد الاصوات. وتوزع المقاعد على أساس المتوسط القومي. ثم توزع المقاعد المتبقية وفقاً لنظام الباقي الأكبر.

وتأخذ الدول الاسكندافية وبلجيكا بنظام التمثيل النسبي. كما تطبقه فرنسا في دستورها الحالي في مجال انتخابات مجلس الشيوخ. وقد طبقته من قبل في ظل دستور الجمهورية الرابعة لعام ١٩٤٦.

وتأخذ ألمانيا الاتحادية بنظام التمثيل النسبي مع نظام الاغلبية النسبية في تكوين مجلس النواب. فيتم انتخاب نصف عدد اعضاء المجلس عن طريق نظام الأغلبية النسبية، فينتخب نائب عن كل دائرة انتخابية، وعن طريق الانتخاب الفردي يستطيع المرشح أن يتحرر من سيطرة قيادته الحزبية على اعداد القوائم الانتخابية. أما النصف الآخر فينتخب على أساس نظام التمثيل النسبي بالتصويت لقائمة من قوائم الأحزاب على مستوى الولاية تعادل نسبة الاصوات الصحيحة التي حصل عليها مخصوماً منها عدد المقاعد التي حصل عليها الحزب في الدوائر الانتخابية الفردية. فإذا حصل الحزب على مستوى الدوائر الانتخابية على عدد من المقاعد أكبر من العدد المعادل للنسبة التي حصلت عليها قائمة الحزب على مستوى الولاية، فانه يحتفظ بالعدد الأكبر ولو أدى ذلك الى زيادة عدد نواب الولاية أو حتى أعضاء مجلس النواب. ولتفادي كثرة عدد الاحزاب السياسية الممثلة في البرلمان فقد نص قانون ٧ مايو عام ١٩٥٦ على عدم تمثيل أي حزب في البرلمان الا اذا حصل على ٥٪ من أصوات الناخبين على مستوى الدولة على الاقل، أو حصل

على ثلاثة مقاعد في انتخابات الدوائر الفردية[1].

ويقال في مزايا نظام التمثيل النسبي أنه يحقق العدالة في تمثيل جميع الأحزاب والاتجاهات السياسية المشتركة في الانتخابات، اذ يحصل كل حزب أو اتجاه على عدد من المقاعد البرلمانية يتناسب مع ما حصل عليه من أصوات صحيحة.

ويقال في نقد هذا النظام المعروف باسم نظام التمثيل النسبي الكامل أنه يساعد على زيادة عدد الأحزاب ونشأة الأحزاب الصغيرة. وذلك لأن الحزب الصغير مهما قل شأنه وقلت فرصة حصوله على أغلبية الاصوات في أي دائرة انتخابية، فانه لن يصعب عليه الحصول على عدد ولو قليل من المقاعد البرلمانية بتجميع الاصوات التي يحصل عليها في الدوائر المختلفة على مستوى الدولة. ولا شك أن كثرة عدد الأحزاب الممثلة في البرلمان لا يساعد على حصول أي منها على أغلبية المقاعد البرلمانية، ويؤدي في الغالب الى تشكيل حكومة ائتلافية من عدد من الأحزاب. وغني عن البيان أن الحكومات الائتلافية ضعيفة غير متجانسة ولا حاسمة ولا مستقرة.

وفضلاً عن ذلك فان هذا النظام يؤدي عملاً الى استمرار عضوية بعض قيادات الاحزاب في البرلمان رغم انخفاض شعبيتهم وعدم حصولهم على الأغلبية في دوائرهم الانتخابية. وذلك عن طريق تجميع الاصوات في الدوائر المختلفة.

ويلاحظ كذلك أن التأثير المباشر للناخب في القرار السياسي في نظام التمثيل النسبي ضعيف خافت. وذلك لأن القرار السياسي الذي يصدر من الحكومات الائتلافية ذات الأحزاب المتعددة انما يعتمد على ظروف الائتلاف ويقوم عادة على الحلول الوسطى التي تحاول التوفيق بين مختلف الاتجاهات المؤتلفة.

---

(١) لذلك فان العمل السياسي يكاد يقتصر في المانيا الاتحادية على ثلاثة أحزاب فقط هي الحزب الاشتراكي الديمقراطي، والحزب المسيحي الديمقراطي والحزب الديمقراطي الحر.

الفصل الثامن

الدستور ونوعية الدولة

تتنوع الدول من حيث وحـدة أو تعدد السلطة السيـاسية فيهـا الى نوعين اثنين هما الدولـة الموحـدة أو البسيطة والـدولة المـركبة. ونتحـدث فيما يلي عن كـل من النوعين:

المبحث الأول

الدولة الموحدة

الدولة المـوحدة هي الـدولة التي لا تـوجد فيهـا غير سلطة حكـومية واحـدة، تمارس اختصاصاتها على كل أفراد شعبها، في جميع أجزاء اقليمها بطريقة موحدة.

غير أنه اذا كانت السلطة الحكومية في الدولـة تتفرع عـادة الى ثلاث سلطات هي السلطة التشـريعية والسلطة القضـائية والسلطة التنفيـذية، فـان المقصود بـوحدة السلطة الحكومية في الدولة الموحدة أساساً وحدة السلطتين التشريعية والقضائية.

وأما السلطة التنفيذيـة فقد يتعـدد فرعهـا الاداري الذي يتـولى تنفيذ السيـاسة العامة للدولة، والذي يطلق عليه السلطة الادارية. وتتعدد السلطة الادارية في الدولة الموحدة في حالة الأخذ بنظام اللامركزية الادارية، حيث توجد السلطة المركزية في العاصمة، والى جانبها السلطات اللامركزية المحلية والمرفقية.

وفضلاً عن ذلك قد تستدعي ظروف بعض مناطق اقليم الدولة اخضاعها بصفة استثنائية لقوانين مختلفة: وذلك كما في حالة اقامة منطقة حرة على جزء معين من اقليم الدولة، أو منح بعض التيسرات الاضافية لسكان بعض المناطق النائية من اقليم الدولة.

ونظراً لبساطة التنظيم الدستوري للدولة الموحدة، وتناسبه أكثر من غيره مع ظروف الدول ذات الشعوب المتجانسة والاقاليم غير الشاسعة، وما ينطوي عليه من مركزية سلطات الدولة، فقد ساد وانتشر في أغلب دول العالم ومنها مصر وفرنسا.

المبحث الثاني

الدولة المركبة

تخرج دراسة بعض الاتحادات عن نطاق النظم السياسية والقانون الدستوري لتدخل في اطار القانون الدولي العام. وذلك لتعلق الأمر فيها بمعاهدات دولية تعقد بين عدة دول تحتفظ كل منها بشخصيتها الدولية. وتتركز هذه الاتحادات في نوعين اثنين نعرض لهما بايجاز لمجرد المقارنة والاستبعاد، وهما الاتحاد الشخصي، والاتحاد التعاهدي.

الاتحاد الشخصي:

وهو ذلك الاتحاد الذي يتم بين عدة دول، فتخضع لحكم شخص واحد، مع احتفاظ كل منها بشخصيتها الدولية وباستقلالها الخارجي والداخلي.

وهذا الاتحاد لا ينشيء شخصاً دولياً جديداً، وبالتالي لا يعتبر الرئيس رئيساً للاتحاد، وانما هو رئيس لكل دولة من الدول الاعضاء فيه. وتحتفظ كل دولة بنظامها السياسي وتعتبر أجنبية عن الأخرى، وان كانت وحدة الرئاسة تؤدي عملاً الى وحدة السياسة الخارجية.

وقد يحدث الاتحاد الشخصي نتيجة أيلولة عرش دولتين أو أكثر لنفس

الشخص بالميراث كما حدث عندما تولى ملك هولندا حكم لكسمبورج عام ١٨١٥ . وقد يتم بالانتخاب بأن تنتخب أكثر من دولة نفس الشخص رئيساً لها كما حدث في بعض دول أمريكا اللاتينية في أوائل القرن الماضي. وقد يتم بالقوة كما حدث عندما احتلت ايطاليا البانيا عام ١٩٣٩ .

ولا يعمر الاتحاد الشخصي طويلاً. وعادة ما ينتهي بزوال حالة الرئاسة المزدوجة، كما حدث عندما تولت الملكة فيكتوريا عرش بريطانيا عام ١٨٣٧ فانتهى اتحادها مع هانوفر لأن قانونها يحرم تولي الاناث العرش. وقد ينتهي الاتحاد الشخصي بضم احدى الدولتين للأخرى كما حدث عندما ضمت لمجيكا الكونغو سنة ١٩٠٧ فانقضى الاتحاد الشخصي الذي كان الملك ليوبولد الثاني قد أقامه منذ عام ١٨٨٥ .

الاتحاد التعاهدي :

يقوم الاتحاد التعاهدي أو الاستقلالي باتفاق أو معاهدة بين عدة دول تحتفظ كل منها بشخصيتها واستقلالها، بهدف تحقيق بعض المصالح المشتركة، عن طريق مجلس مشترك مكون من ممثلي دول الاتحاد.

ولا يعتبر المجلس المشترك أياً كانت تسميته حكومة فوق حكومات الدول الاعضاء التي تحتفظ بنظمها السياسية، وانما هو مجرد هيئة استشارية مكونة من ممثلي الدول الأعضاء على وجه المساواة، مهمتها اقتراح السبل التي تراها كفيلة بتحقيق أهداف الاتحاد، والتي يجب أن توافق عليها جميع الدول الاعضاء لامكان تنفيذها. وقد تنص المعاهدة على امكان اصدار القرارات بأغلبية أعضاء المجلس المشترك.

ومن أمثلة الاتحاد التعاهدي الاتحاد السويسري الذي قام عام ١٨١٥ وانتهى عام ١٨٤٨ بتحول البلاد الى الاتحاد الفيدرالي. ومنها اتحاد المستعمرات الانجليزية الثلاث عشرة في أمريكا الشمالية عام ١٧٧٦ لتحقيق الاستقلال عن بريطانيا، والذي تحول الى اتحاد فيدرالي في مؤتمر فلاديلفيا عام ١٧٨٧ . ومن أمثلتها جامعة الدول العربية التي أقامتها سبع دول عربية عام ١٩٤٥ للدفاع عن

استقلال ومصالح الدول العربية، وأصبحت تضم الآن نيفا وعشرين دولة.

وغالباً ما لا يعمر الاتحاد التعاهدي طويلاً، فأما أن يتحول الى اتحاد فيدرالي أو مركزي كما حدث بالنسبة للاتحاد الامريكي عام ١٧٨٧، أو ينحل بسقوط الاتفاقية التي قام عليها كما حدث بالنسبة للاتحاد الجرماني الذي قام عام ١٨١٥ وانتهى ١٨٦٦.

المطلب الأول

الاتحاد الفيدرالي

الاتحاد الفيدرالي أو المركزي أو الدستوري هو اتحاد تندمج فيه عدة دويلات في دولة واحدة، مع احتفاظ كل منها بقدر من الاستقلال الداخلي، وتولي سلطات الدولة الاتحادية الاختصاصات الخارجية وبعض الاختصاصات الداخلية للدويلات الأعضاء.

وكثيراً ما يطلق الفقهاء العرب على الاتحاد الفيدرالي اصطلاح «الاتحاد المركزي». وهي تسمية ـ في رأينا ـ غير موفقة، قد تثير اللبس. وذلك لأن دولة الاتحاد الفيدرالي تقوم على أساس اللامركزية السياسية، والاقرب الى المنطق أن تسمى هذه الدولة «دولة الاتحاد اللامركزي». ولعل الذي دفعهم الى هذه التسمية هو التمييز بين الاتحاد الفيدرالي والاتحاد الاستقلالي أو التعاهدي، رغم أن هذا الأخير لا يمثل دولة واحدة، وانما مجموعة من الدول تربطها معاهدة دولية. ولم تكن هذه التسمية لازمة للتمييز ما دام الأمر في حالة الاتحاد الفيدرالي يتعلق بدولة واحدة، وليس بعدة دول، وفي اطار الدولة الواحدة تعتبر الدولة الموحدة أو البسيطة هي «الدولة المركزية»، أما الدولة الاتحادية فهي دولة «لا مركزية»، لانها تقوم على أساس من اللامركزية السياسية.

ولعل المقابلة بين وحدة الدولة وتعدد الدول هو الذي جعل بعض الفقهاء يطلقون على الاتحاد الفيدرالي «الاتحاد الدستوري»، لأن الأمر لا يتعلق «باتحاد تعاهدي» بين عدد من الدول المتعاهدة، وانما يتعلق بدولة واحدة يحكمها دستور اتحادي واحد. وهي تسمية غير حديثة، سبق أن استخدمت عند اعداد مشروع

دستور الولايات المتحدة الامريكية في ثمانينات القرن الثامن عشر[1].

ويقوم الاتحاد الفيدرالي على أساس ازدواج النظام الدستوري في الدولة. فالي جانب الدستور الاتحادي الذي ينظم سلطات الدولة الاتحادية توجد دساتير الدويلات أو الولايات التي ترتب لكل دويلة سلطاتها التشريعية والتنفيذية والقضائية. وبذلك يوجد تعدد في السلطات الدستورية الثلاثة في داخل الدولة، يشكل نوعاً من اللامركزية يطلق عليه اللامركزية السياسية، يفترق عن اللامركزية الادارية التي يقتصر التعدد فيها على أحد جوانب السلطة التنفيذية فحسب وهو الجانب الاداري.

وينشأ الاتحاد الفيدرالي باحدى طريقتين هما:

١ ـ اندماج عدد من الدول المستقلة في دولة واحدة مع احتفاظ كل منها بقدر من الاستقلال الداخلي. وهذه هي الطريقة الأكثر شيوعاً والتي نشأت بها الولايات المتحدة الأمريكية عام ١٧٨٧ نتيجة لتحول الاتحاد الاستقلالي الذي كان قد أقيم منذ عام ١٧٧٦ بين ثلاث عشرة ولاية للعمل على الاستقلال عن بريطانيا. وهذا هو أقدم اتحاد فيدرالي نشأ في العالم. وبهذه الطريقة أيضاً تحول الاتحاد السويسري من النظام الاستقلالي الى النظام الفيدرالي عام ١٨٤٨.

٢ ـ تحول دولة بسيطة الى نظام اللامركزية السياسية بتخويل محافظاتها أو وحداتها المحلية قدراً من الاستقلال الداخلي تصبح به دويلات ضغيرة في اطار الدولة الأم. وبهذه الطريقة قام الاتحاد الفيدرالي في البرازيل والأرجنتين والمكسيك.

ويهدف نظام الاتحاد الفيدرالي الى التوفيق بين اعتبارين هما:

١ ـ رغبة عدد من الكيانات الاقليمية في تكوين دولة واحدة قوية ترعى مصالحها المشتركة وتمثلها في مواجهة الآخرين.

٢ ـ رغبة كل كيان اقليمي في الاحتفاظ بالقدر المناسب من الاستقلال الداخلي لتحقيق مصالحة بما يتفق وظروفه.

---

(١) دكتور أحمدكمال أبو المجد: النظام الدستوري لدولة الامارات العربية المتحدة ـ ص ٣٨.

ويعتبر الاتحاد الفيدرالي صورة من صور الدولة أو شكلاً من أشكالها. فهو ليس الا دولة واحدة رغم تعدد الدويلات المكونة له. وتستتبع وحدة الشخصية الدولية ما يلي:

١ ـ **احتكار التعامل الخارجي**: إن الدولة الاتحادية وحدها هي التي تتمتع ـ في الأصل ـ بحق التعامل الخارجي مع الدول الأجنبية أو المنظمات الدولية سواء في وقت السلم بابرام المعاهدات واقامة العلاقات، أو في وقت الحرب، هجومية كانت أم دفاعية.

واستثناء من ذلك قد تسمح بعض الدساتير الفيدرالية للدويلات بحق التمثيل الدبلوماسي وابرام بعض المعاهدات، وهو ما كان منصوصاً عليه في الدستور الالماني لعام ١٨٧١. وقد نص الدستور السوفيتي منذ عام ١٩٤٤ على حق الدويلات في تبادل التمثيل الدبلوماسي مع الدول الأجنبية وفي أن يكون لها ممثلون في المنظمات الدولية. وذلك بهدف زيادة ممثلي الاتحاد السوفيتي في هذه المنظمات التي أهمها الأمم المتحدة، وفي أطار السياسة العامة التي تضعها حكومة الاتحاد، وليس بهدف زيادة استقلال الدويلات. ويسمح دستور الولايات المتحدة الأمريكية للولايات بعقد بعض المعاهدات، غير أنها لا تكون نافذة الا بعد موافقة حكومة الاتحاد.

٢ ـ **وحدة جنسية الدولة**: فالجنسية التي يتمتع بها مواطنو دولة الاتحاد واحدة بصرف النظر عن الدويلات التي ينتمون اليها. وذلك لتعلق الأمر بشعب دولة واحدة وان ضم عدداً من الأمم كما هو الشأن في الاتحاد السوفيتي.

٣ ـ **وحدة اقليم الدولة**: فاقليم الدولة الاتحادية واحد وان اتسع ليشمل قارة كما في استراليا. أو شبه قارة كما في الهند. ولا يغير من وحدة الاقليم تقسيمه بين الولايات إذ يتعلق الأمر بتقسيم داخلي.

ورغم أن نظام الدولة البسيطة أو الموحدة لا يزال هو النظام السائد في العالم، فقد أخذت دول كثيرة بالنظام الفيدرالي منها الولايات المتحدة الامريكية وكندا والمكسيك وفنزويلا والبرازيل والأرجنتين، والمانيا الغربية وسويسرا والنمسا،

والاتحاد السوفيتي ويوغوسلافيا وتشيكوسلوفاكيا، والهند وباكستان وأندونسيا وماليزيا ودولة الامارات العربية المتحدة، وافريقيا الجنوبية ونيجيريا، واستراليا.

ولا يضاح معالم النظام الفيدرالي وبيان التوازي الذي يقوم عليه، نتحدث فيما يلي عن:

- مظاهر وحدة الدولة.
- مظاهر استقلال الدويلات.

الفرع الأول

مظاهر وحدة الدولة

تتمثل المظاهر الاساسية لوحدة الدولة الفيدرالية في الأمور الآتية:

- الدستور الاتحادي.
- السلطات الاتحادية.

أولاً ـ الدستور الاتحادي

يعتبر الدستور الاتحادي هو الاساس القانوني لدولة الاتحاد الفيدرالي. فهو الذي يحدد اختصاصات الحكومة الاتحادية أو المركزية التي تمثل الدولة داخلياً وخارجياً وتعمل على تحقيق المصلحة العامة لمختلف الدويلات المكونة للاتحاد. وهو الذي يبين اختصاصات هذه الدويلات وما تستقل به من أمور. ونتحدث فيما يلي عن وضع الدستور الاتحادي، وتعديله، ومضمونة، وتطبيقة.

وضع الدستور الاتحادي:

يوضع الدستور الاتحادي بنفس طريقة وضع دستور الدولة البسيطة اذا كانت الدولة الاتحادية قد نشأت نتيجة تحول دول بسيطة الى دولة اتحادية باعتناق نظام اللامركزية السياسية. أما اذا كانت الدولة الاتحادية قد نشأت عن اندماج عدد من

الدول فان اجراءات اعداد الدستور تبدأ بعقد معاهدة بين هذه الدول، تظهر فيها دعائم الاتحاد المراد اقامته، ويرفق بها ـ في العادة ـ مشروع للدستور الاتحادي. وبعد أن توافق الدول على هذه المعاهدة طبقاً لنظمها القانونية يعرض مشروع الدستور الاتحادي على السلطات التأسيسية لهذه الدول فإذا وافقت عليه اكتسب قوته القانونية وأصبح واجب التنفيذ، بعد اصداره من السلطة الاتحادية المختصة التي أنشأها هذا الدستور.

ويعتبر الدستور الاتحادي عملاً تشريعياً صادراً من السلطة التأسيسية في دولة الاتحاد، بصرف النظر عن الاتفاق الذي تم بين الأطراف المعنية قبل صدور الدستور.

ودساتير الدول الفيدرالية كلها حتى الآن دساتير مكتوبة مصدرها التشريع. غير أنه ليس هناك ما يمنع من وجود دستور فيدرالي عرفي. فيتصور تحول دولة بسيطة دستورها عرفي كانجلترا الى دولة فيدراليه تتمتع وحداتها الاقليمية بنوع من الاستقلال الذاتي أو اللامركزية السياسية.

تعديل الدستور الاتحادي:

تميزت كافة الدساتير الفيدرالية التي صدرت حتى اليوم بأنها دساتير جامدة لا يجوز تعديل أحكامها بنفس إجراءات تعديل القوانين العادية. وذلك نظراً لأهميتها البالغة في تحديد اختصاصات السلطات الاتحادية وسلطات الدويلات وإقامة نوع من التوازن بينها. وذلك لأن اجازة تعديل أحكام الدستور الاتحادي بقوانين عادية من شأنه أن يجعل الغلبة للبرلمان الاتحادي ويسمح له بزيادة سلطاته على حساب غيره من السلطات الاتحادية، أو بتقوية نفود هذه الأخيرة على حساب سلطات الدولة.

ولما كانت الدويلات لا تنضم الى الاتحاد الا يناء على أسس معينة نص عليها الدستور الاتحادي، فانه من المنطقي أن تحاط أحكام هذا الدستور بقدر من الضمانات فلا يسهل تعديلها، ويرجع بشأنه الى هذه الدويلات على نحو معين.

وقد بالغ بعض الفقهاء في ضمانات الدويلات أعضاء الاتحاد فقرر وجوب أحترام نصوص دستور الاتحاد التي تحرم تعديل بعض أحكامه كتلك المتعلقة بالنظام

الاتحادي للدولة مثلا. غير أن هـذا الرأي محـل نظر رغم مـا فيه من احتـرام لارادة السلطة التأسيسية التي أقامت الاتحاد أو وضعت الدستور. وذلـك لأنه ليس من حق سلطة تأسيسية سابقة أن تفرض ارادتها على سلطة تـأسيسية لاحقـة. فإذا رأت هـذه الأخيرة أن مصلحة الجيـل الذي تمثله تتحقق بتغيـر شكل الـدولة الى دولـة موحـدة فليس ثم ما يمنعها من ذلك.

وقد اتفقت الدساتير الاتحـادية على الاكتفـاء بالأغلبيـة لتعديـل أحكامهـا ولم تتطلب اجماع الدويلات أعضـاء الاتحاد. فهـذا الاجماع ضـروري فقط عند اقـامة الاتحاد ووضع دستوره. أما تعديله فتكـفى فيه الأغلبيـة، وليس للاقليـة الرافضـة أن تهجر الاتحاد أو تنسلخ منه استنكارا للتعديل. غيـر أن الدسـاتير اختلفت فيمـا بينها في وسائل جمود الدستور أو الاجراءات واجبة الاتباع لتعديل أحكامه:

١ ـ فبعضهـا يرجـع الى أهم أساليب الـديمقراطيـة المباشـرة وهـو الاستفتـاء الشعبي فيشرط لتعديل أحكامه موافقة أغلبية النـاخبين في أغلبية الـدويلات أعضـاء الاتحاد، بشرط أن تصل الأصوات المؤيـدة للتعديـل الى الأغلبية المـطلقة لنـاخبي الدولة الاتحادية ككل. وقد أخذت بهذا الاتجاه سويسرا واستراليا.

٢ ـ وبعضها يفضل أساليب الديموقراطية النيابية فيستلزم موافقـة نواب الشعب على التعديل. ويتنوع هذا البعض الى نوعين:

أ ـ النوع الأول يتطلب موافقة أغلبيـة أعضاء البـرلمان الاتحـادي، وأغلبية برلمانات الدويلات الأعضاء. وذلك كما هو الشأن في الولايات المتحـدة الأمريكيـة والمكسيك.

ب ـ والنـوع الثاني يكتفي بمـوافقة البـرلمان الاتحـادي بمجلسيه بـأغلبيـة خاصة كما هو الحال في الأرجنتين والبرازيل.

مضمون الدستور الاتحادي:

تتضمن أحكام الدستور الاتحادي بيان شكل الـدولة وسلطاتهـا الاتحاديـة وما تتمتع به من اختصاصات وما ترتبط به من علاقات، فضلاً عن الحريات العـامة التي

يتمتع بها مواطنوا الاتحاد، والقيود التي تلتزم بها الدويلات أعضاء الاتحاد.

ويفرض الدستور الاتحادي عدداً من القيود على الأنظمة الدستورية للولايات. من ذلك اشتراط موافقة شعب كل ولاية على دستور، عن طريق الاستفتاء وهو ما نص عليه الدستور السويسري. ومنه الزام الولايات بتطبيق النظام الجمهوري كما هو الشأن في الدستور السوفيتي. ومنه تحريم الانتقاص من الحقوق التي يتمتع بها مواطنو الاتحاد، وقد ورد النص عليه بدستور الولايات المتحدة الأمريكية.

تطبيق الدستور الاتحادي:

يثير تطبيق الدستور الاتحادي في العمل مسائل كثيرة فيما يتعلق بتفسير نصوصه ورقابة احترام أحكامه بواسطة كل من السلطات الاتحادية وسلطات الدويلات. وذلك حتى لا يقع اعتداء من جانب أي من هذه السلطات على الأخرى فيختل التوازن الذي أقامه الدستور بينها على اختلاف مستوياتها.

ويلعب القضاء الدستوري دوراً هاماً في كفالة احترام أحكام الدستور ورد الاعتداءات التي قد تقع عليها وتفسيرها بما يتفق ومضمونها ووجه المصلحة المقصودة منها. وقد يقوم البرلمان الاتحادي بدور هام في الرقابة على دستورية قوانين الدويلات كما هو الشأت في سويسرا، أو حتى على دساتير الدويلات لضمان عدم مخالفتها للدستور الاتحادي كما هو الشأن في الولايات المتحدة الامريكية.

ثانياً ـ السلطات العامة الاتحادية

تتولى السلطات العامة الاتحادية عدداً من الاختصاصات الاساسية في الدولة فتنفرد عادة بتولي شئونها الخارجية. وفي المجال الداخلي تقوم بعدد من الاختصاصات العامة كتلك المتعلقة بمسائل الجنسية، والعملة، والمواصلات، وبعض أنواع الضرائب والرسوم.

وتحصل الحكومة الاتحادية على مواردها المالية بوسائل متعددة منها فرض ضرائب مباشرة أو غير مباشرة على مواطني الدولة، ومنها الحصول على نسبة معينة من موارد كل دولية من دوليلات الاتحاد. ومنها تحصيل الرسوم الجمركية على صادرات

وواردات الدولة. ونتحدث فيما يلي عن كل من السلطات الاتحادية الثلاثة:

السلطة التشريعية:

تتكون السلطة التشريعية لدولة الأتحاد من مجلسين هما مجلس الولايات أو المجلس الأعلى أو مجلس الشيوخ، ومجلس الشعب أو المجلس الأدنى أو مجلس النواب. وقد أقيم النظام المزدوج للبرلمان كوسيلة للتوفيق بين رأي مندوبي الولايات الصغيرة بأن يكون التمثيل النيابي على أساس المساواة بين الدويلات، ورأى ممثلي الولايات الكبيرة عند نشأة الولاياة المتحدة الأمريكية عام ١٧٨٧، وهي أقدم الاتحادات الفيدرالية في العالم.

١ ـ مجلس الولايات:

يشكل مجلس الولايات في الدولة الفيدرالية غالباً على أساس المساواة بين الدويلات أعضاء الاتحاد بصرف النظر عن عدد سكان كل دويلة، فيكون لكل دويلة نفس العدد من المقاعد النيابية في المجلس. ومن الدول التي أخذت بنظام المساواة في تكوين المجلس الأعلى، الولايات المتحدة الامريكية وسويسرا واستراليا والبرازيل والأرجنتين. ويتكون مجلس الشيوخ الأمريكي ـ على سبيل المثال ـ من عضوين عن كل ولاية، بصرف النظر عن عدد سكانها أو مساحتها أو غناها.

وقد فرقت دساتير بعض الدول الاتحادية في العدد بين ممثلي الدويلات في المجلس الأعلى، فجعلت للدويلات الكبيرة من حيث عدد السكان عدداً من المقاعد النيابية أكبر من تلك التي رصدته للدويلات الأصغر. وذلك تحقيقاً للعدالة وللمصلحة العامة، حيث أن عدد سكان احدى الدويلات يصل أحياناً الى أضعاف عدد سكان مجموعة من الدويلات أعضاء الاتحاد. ومن هذه الدول ألمانيا الغربية وكندا والاتحاد السوفيتي ويوغوسلافيا.

إختيار أعضاء مجلس الولايات:

تختلف طريقة اختيار أعضاء المجلس الأعلى من دولة الى أخرى. وتوجد اربع طرق تتم من خلالها عملية الاختيار وهي:

أ- طريقة الانتخاب المباشر:

وفيها يقوم ناخبو كل دويلة بانتخاب ممثليها في المجلس الأعلى مباشرة ولمدة محدودة. وعادة ما تؤدي هذه الطريقة الى اختيار ممثلين أكثر اعتدالاً في الدفاع عن الاستقلال الداخلي لدويلتهم، لأن الناخبين أقل حماساً من سلطات الدويلات في الدفاع عن هذا الاستقلال. ويمارس ممثلو الولايات المنتخبون بهذه الطريقة عملهم في المجلس الأعلى باستقلال عن ناخبيهم ودون ارتباط قانوني بوكالة الزامية، وإن كانوا يراعون الاتجاهات السائدة بين ناخبيهم من الناحية العلمية. ومن الدول التي أخذت بهذه الطريقة الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفيتي وأغلب الدويلات السويسرية واستراليا والبرازيل.

ب- طريقة اختيار البرلمان:

وفي هذه الطريقة يتولى برلمان كل دويلة اختيار ممثليها في المجلس الأعلى لمدة معينة. وحيث أن برلمانات الولايات منتخبة، فأنه يمكن القول بأن الاختيار في هذه الحالة يتم بالانتخاب غير المباشر على درجتين. ولا يلتزم ممثلوا الولاية المختارون رسمياً بتعليمات البرلمان الذي اختارهم، وان اتجهوا عملاً الى ارضائه لاعادة اختيارهم لتمثيل الدويلة في المجلس الأعلى في المرات المقبلة. ومن الدول التي أخذت بهذه الطريقة الهند ويوغوسلافيا وفنزويلا وبعض الولايات السويسرية.

جـ- طريقة التعيين من حكومة الولاية:

وفيها تتولى حكومة كل دويلة تعيين ممثليها في المجلس الأعلى. فان حادوا عنها جاز لحكومة الدويلة أن تعزلهم أو تستبدل بهم غيرهم. وهم بذلك يشبهون ممثلي الحكومات في المؤتمرات. ومن الدول التي طبقت هذه الطريقة المانيا الغربية.

سلطات مجلس الولايات:

تختلف سلطات المجلس الأعلى من دولة اتحادية الى أخرى، فقد تفوق

سلطات المجلس الأدنى وقد تساويها وقد تقل عنها:

ـ فبعض الدول تعلي من شأن المجلس الأعلى بأن تشركه في جانب من الاختصاصات التنفيذية ذات الأهمية كالتصديق على المعاهدات أو الموافقة على تعيين كبار موظفي الدولة، بالاضافة الى دوره التشريعي المساوى لدور المجلس الأدنى. وهنا يكون لتسمية مجلس الولايات أو مجلس الشيوخ بالمجلس الأعلى ما يبرره. ومن وهذه الدول الولايات المتحدة الأمريكية والبرازيل والأرجنتين.

ـ وبعض الدول الاتحادية تساوي بين مجلسي البرلمان في الاختصاصات. ومن هذه الدول الاتحاد السوفيتي وكذلك الاتحاد السويسري، وان كان الدستور السويسري يعلي من شأن المجلس الأدنى من الناحية العملية بالنسبة للاختصاصات التي يمارسها البرلمان مجتمعاً، نظراً للكثرة العددية لمجلس النواب.

ـ وبعض الدساتير الاتحادية تجعل المجلس الأعلى في مركز أدنى في ممارسة الوظيفة التشريعية. وقد يكون ذلك بتقليل سلطاته بالنسبة للمسائل المالية أو بجمعه مع المجلس الأدنى ـ وهو الاكثر عدداً ـ في مؤتمر برلماني في حالة الخلاف بين المجلسين، مما يرجح كفة الادنى كما هو الشأن في استراليا والهند.

وقد يكتفي الدستور بموافقة المجلس الأدني مرة ثانية على القانون الذي يرفضه المجلس الأعلى، وهو ما فعله دستور المانيا الغربية.

٢ ـ مجلس الشعب:

وينتخب هذا المجلس ـ الذي يطلب عليه مجلس النواب غالباً ـ ليمثل الشعب في مجموعة على أساس عدد السكان بصرف النظر عن الانتماء الى الولايات. وهذا المجلس يحقق المساواة بين مواطني الدولة الاتحادية، رغم أن هذه المساواة تجعل تأثير الولايات الكبيرة في البرلمان أكبر من تأثير الولايات الصغيرة نتيجة لزيادة عدد ممثليها بما يتفق وعدد سكانها.

وقد سبق بيان اختصاصات هذا المجلس كأحد فرعي البرلمان خلال حديثنا عن الفرع الآخر وهو مجلس الولايات.

ثانياً ـ السلطة التنفيذية:

تتكـون السلطة التنفيذيـة في الدولـة الاتحاديـة من فرعين همـا رئيس الدولـة والحكومة الاتحادية:

١ ـ أما رئيس الدولة فهو عادة رئيس جمهورية منتخب من الشعب، اما انتخاباً مباشراً من درجة واحدة كما في المكسيك، واما انتخاباً غير مبـاشر من درجتين كمـا في الولايات المتحدة الأمريكية.

٢ ـ وأما الحكومة الاتحادية فتشكل من عـدد من الوزراء، وتقـوم بتنفيذ القـوانين الاتحادية، واصدار وتنفيذ القرارات الاتحادية، وتشغيل المـرافق العامـة الاتحاديـة، وذلــك كله على مستـوى دولـة الاتحـاد كلهـا. وقـد يتم تنفيـذ القـوانين والقـرارات الاتحادية في الاطار الاقليمي للولايات عن طـريق فروع الادارة الاتحـادية في هـذه الـولايات، فيكـون التنفيذ أكثـر سرعـة وانضباطـاً ولكنـه مكلف يحتـاج الى نفقـات اضافية، ويجعل الجهاز الاداري في الدولة أكثر تعقيداً نتيجة ازدواج الادارة وتنوعها في كل ولاية الى ادارة اتحادية وأخري تابعة للولاية. وهذا أسلوب الادارة المباشـرة الذي تتبعه الولايات المتحدة الامريكية.

وقـد يتم تنفيذ القـوانين والقـرارات الاتحـاديـة بـواسـطة الادارات المختصـة للولايات التي يتم التنفيذ في اطارها، نظراً لعدم انشاء فروع للادارات الاتحادية في الـولايات. وفي ذلـك اقتصاد في النفقـات وبساطـة في الجهاز الاداري. لكن هـذا الاسلوب قـد يؤدي الى بطء التنفيذ. وهـذا هو اسلوب الادارة غيـر المباشـرة الـذي اتبعه الدستور الالماني لعام ١٩١٩.

وقد تنشيء الحكومـة الاتحاديـة بعض الادارات في الولايـات لتنفيذ نـوعيات معينة من القوانين والقرارات، وتعتمد على ادارات الولايات في تنفيذ ما دون ذلك. وهذا هو اسلوب الادارة المختلطة المعمول به في سويسرا.

ثالثاً ـ السلطة القضائية:

تتمثل السلطة القضائيـة في الدولـة الفيدراليـة أساسـاً في وجود محكمـة عليا

تتولى الفصل في المنازعات التي تثور بين الدولة الاتحادية والدويلات المكونة لها أو بين هذه الأخيرة وبعضها، أو بين مواطنين من دويلات مختلفة. كما تتولى عادة مراقبة دستورية القوانين الاتحادية وقوانين الولايات للتحقق من توافقها وأحكام الدستور[1]، الى جانب الاختصاصات الأخرى التي تحددها الدساتير. ويتمتع قضاة هذه المحكمة بقدر كاف من الضمانات التي تكفل استقلالهم ونزاهتهم. وقد يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب لبضع سنين بواسطة مجلسي البرلمان كما هو الشأن في المانيا الغربية. وقد يتولى اختيارهم رئيس الجمهورية بموافقة مجلس الشيوخ من بين الشخصيات ذات الكفاءة لمدى الحياة كما في الولايات المتحدة الأمريكية. وكثيراً ما توجد الى جانب المحكمة العليا الاتحادية محاكم اتحادية أقل درجة موزعة في دويلات الاتحاد يطعن في أحكامها أمام هذه المحكمة.

الفرع الثاني

مظاهر استقلال الولايات

تتمثل مظاهر استقلال الولايات أو الدويلات المكونة للدولة الفيدرالية في وجود دستور خاص لكل ولاية، وسلطات عامة تشريعية وتنفيذية وقضائية، واختصاصات محددة تستقل بممارستها. ونتحدث فيما يلي عن كل من:

- دستور الولاية.
- سلطات الولاية.
- اختصاصات الولاية.

أولاً ـ دستور الولاية

لكل ولاية دستورها الخاص بها المنظم لسلطاتها وحقوق مواطنيها، تستقل

---

(١) وفي بعض الدول الفيدرالية كسويسرا لا تتولى المحكمة العليا مراقبة دستورية القوانين. وقد يعزى ذلك الى الدور المباشر الذي يقوم به الشعب في عملية التشريع سواء عن طريق الاقتراح الشعبي أو الاستفتاء الشعبي.

بوضعه وتعديله السلطة التأسيسية فيها، ولا يحد من حريتها في ذلك الا القيود التي يضعها الدستور الاتحادي ضماناً لوحدة الدولة ومصلحتها العامة. ومن أمثلة هذه القيود استلزام وضع دساتير الولايات عن طريق الاستفتاء الشعبي، ووجوب تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات، وفرض النظام الجمهوري على كافة الدويلات.

ثانياً ـ سلطات الولاية

لكل ولاية سلطاتها الدستورية الخاصة بها وهي السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية.

أولاً ـ السلطة التشريعية للولاية:

أما السلطة التشريعية فتتمثل في برلمان منتخب بواسطة ناخبي الولاية، يتولى وضع تشريعات الولاية ومراقبة سلطتها التنفيذية. ورغم أن تشريعات كل ولاية تتقيد بأحكام دستورها وبأحكام الدستور الاتحادي، فانها تمثل الطابع المميز لكل ولاية، اذ تضع القواعد القانونية التي تحدد أحكام نوعيات السلوك فيها. فما يعتبر مباحاً في احدى الولايات قد يكون محظوراً في الأخرى.

ثانياً ـ السلطة التنفيذية للولاية:

أما السلطة التنفيذية للولاية فتتكون من رئيس ومجلس وزراء في حالة اعتناق الولاية للنظام البرلماني، أو من رئيس ومعاونين في حالة تطبيق النظام الرئاسي. وقد يكون رئيس الولاية منتخباً من شعب ولايته، وقد يكون معيناً بواسطة الحكومة الاتحادية. ويكون هذا التعيين أكثر مساساً بديموقراطية الحكم في الولاية اذا كان دستورها يعتنق النظام الرئاسي بما يمنحه للحاكم من سلطات واسعة. وتمارس السلطة التنفيذية للولاية اختصاصاتها السياسية والادارية بما يتفق ومصالحها دون رقابة أو اشراف من جانب الحكومة الاتحادية ما دامت تعمل في اطار أحكام دستور الاتحاد.

ثالثاً ـ السلطة القضائية للولاية:

أما السلطة القضائية للولاية فهي محاكمها التي تقوم بالفصل في المنازعات

التي تثور بين مواطنيها، تطبيقاً لقوانينها.

ثالثاً ـ اختصاصات الولاية

يتم توزيع اختصاصات السلطة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات في الدستور الاتحادي. وتختلف طريقة التوزيع عادة حسب طريقة نشأة الدولة الاتحادية:

ـ فإذا كانت الدولة الاتحادية قد نشأت من تحول دولة موحدة ـ وهو أمر نادر الحدوث ـ فتحاول الاحتفاظ للحكومة الاتحادية بأكبر قدر من الاختصاصات، فتجعل اختصاصات الحكومة الاتحادية هو الأصل، واختصاص حكومات الولايات هو الاستثناء.

ـ أما في حالة تكون الدولة الاتحادية من اتحاد عدد من الدول المستقلة فعادة ما تعمل هذه الدول على حصر اختصاصات الحكومة المركزية في أضيق نطاق، والاحتفاظ لحكوماتها بأكبر قدر ممكن من الاختصاصات، وذلك بجعل اختصاصات حكومات الولايات هي الأصل، وتحديد اختصاصات الحكومة الاتحادية على سبيل الحصر والاستثناء. وهذا هو مسلك أغلب الدساتير الاتحادية ومنها دستور الولايات المتحدة الامريكية والدستور السويسري.

غير أن التجارب العملية ومشاكل العصر المتزايدة قد دفعت الى التوسع في اختصاصات الحكومة الاتحادية عن طريق التفسير الموسع للنصوص، وهو ما حدث في الولايات المتحدة الأمريكية على وجه الخصوص. كما دفعت الدساتير الحديثة بصفة عامة الى قلب الأوضاع وتحديد اختصاصات حكومات الولايات على سبيل الحصر، وتوسيع اختصاصات الحكومة الاتحادية وجعلها هي الأصل. ومن الدساتير التي اتبعت هذا الاسلوب الدستور الكندي والدستور الهندي الذي يجيز للبرلمان الاتحادي نقل بعض الاختصاصات من سلطات الولايات الى السلطات الاتحادية لمدة عام قابل للتجديد.

ومن النادر أن تلجأ الدساتير الاتحادية الى تحديد اختصاصات كل من

الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات على وجه التفصيل. وذلك نظراً لصعوبة حصر كافة الاختصاصات، ولعدم خوض الدساتير في التفصيلات.

والاختصاصات التي يتولى الدستور الاتحادي توزيعها قد تكون انفرادية تنفرد بالقيام بها الحكومة الاتحادية أو حكومات الولايات وحدها، وقد تكون مختلطة يشتركان في القيام بها. وتعتبر الاختصاصات الانفرادية للولايات شرطاً أساسياً لاستقلالها الذاتي. أما الاختصاصات المختلطة أو المشتركة فتأتي في صور متعددة منها:

١ ـ تصديق البرلمان الاتحادي على بعض قرارات حكومات الولايات كتلك المتعلقة بفرض أنواع معينة من الضرائب.

٢ ـ اعتراض البرلمان الاتحادي على بعض قرارات برلمانات الولايات خلال مدة معينة.

٣ ـ وضع القواعد الاساسية بواسطة الحكومة الاتحادية وترك التفصيلات للولايات تنظمها وفق ظروفها.

٤ ـ جعل الاختصاص اختيارياً للحكومة الاتحادية فإذا نظمته التزمت به حكومات الولايات وان تركته كان للولايات تنظيمه بما يتناسب وظروفها.

تقدير النظام الفيدرالي:

نوجز فيما يلي الحديث عن المزايا والعيوب التي تنسب الى النظام الفيدرالي:

أولاً ـ المزايا:

تتلخص مزايا الاتحاد الفيدرالي في أنه يوفق بين مزايا الدولة الكبيرة ذات الامكانيات العظيمة، وبين مزايا الاستقلال الذاتي في تولي شؤون كل ولاية بما يتفق وظروفها ويحقق لسكانها القدر المناسب من الديموقراطية والمصلحة. كما يتفق النظام الفيدرالي أكثر من غيره مع ظروف الدول الكبيرة ذات المساحات

الشاسعة والاعداد الهائلة من السكان الذين قد يشكلون أكثر من أمة.

وبسبب هذه المزايـا انتشر النـظام الفيدرالي بين أكبـر دول العالم، وأصبحت مساحة الدول التي اعتنقته تستوعب أكثر سطح الأرض.

ثانياً ـ العيوب:

أما عيوب النظام الفيدرالي فيمكن ايجازها في عدة أمور أهمها:

١ ـ زيادة نفقات الدولة بسبب ازدواج هيئـاتها على مستـوى الدولـة الاتحاديـة وعلى مستوى الولايات. ويمكن علاج هذا العيب عن طريق حسن التنظيم.

٢ ـ كثـرة الخلافـات بين حكـومـة الاتحـاد وحكـومـات الـولايـات. غيـر أن المحكمـة العليا تفصـل في هذه الخـلافات وبمـرور الوقت واستقـرار النظام تتضـح الأمور وتقل الخلافات.

٣ ـ دخول الشؤون الاقتصادية في اختصاص حكـومات الـولايات يضعف من مقدرة الحكومة الاتحادية على رصد اقتصاديات الدولة على تحقيق أهدافها القومية. وقـد تلافت أغلب الـدول هذا العيب عن طـريق تقويـة الحكومـة الفيدراليـة وزيادة اختصاصاتها بما يسمح لها برعاية مصالح الدولة، ويحقق ازدهارها الاقتصادي.

المطلب الثاني

الاتحاد الفعلي

يقوم الاتحاد الفعلي بين عدة دول ـ ملكية عادة ـ تذوب شخصيتها الدولية في دولة الاتحاد التي يتـولى رئيسها وحكـومتها شؤونهـا الخارجيـة، ويترك لهـا أنظمتهـا الداخلية. ويتم هذا الاتحاد نتيجة لسيطرة أو غلبة احدى الدول على الأخرى.

ويذكر التاريخ مثالية للاتحاد الفعلي:

أولهما تم بين السويد والنرويج بمقتضى معاهدة توست للسلام التي اضطرت فيها النرويج بعد هزيمتها الى قبول شروط السـويد وسيـادة أسرتهـا المالكـة. وذلك

ابتداء من عام ١٨١٥ الى عام ١٩٠٥ الذي استردت فيه النرويج حريتها في أعقاب حركة عصيان سلمي.

وثانيهما الاتحاد الذي أقيم بين النمسا والمجر عام ١٨٦٧ وانتهى بانحلال الامبراطورية في الحرب العالمية الأولى عام ١٩١٨.

الفصل التاسع

الدستور وتنظيم سلطات الحكم

لسلطات الحكم في الدولة وظائف متعددة، يطلق عليها عادة وظائف الدولة، أو بعبارة أخرى أدق وظائف حكومة الدولة. وقد عرفت هذه الوظائف بصورة أو بأخرى منذ قامت الدولة بحكومتها المنظمة. غير أن دراسة هذه الوظائف قد ازدهرت بصورة واضحة في القرن الثامن عشر وارتبطت بفكرة توزيع سلطات الحكومة بين عدد من الهيئات تتولى كل منها القيام باحدى هذه الوظائف.

تقسيم وظائف الحكومة:

يوجد تقسيمان أساسيان لوظائف حكومة الدولة[1]، تقسيم ثلاثي سائد، وتقسيم ثنائي قيل به. ولكل من التقسيمين نصيبه من الحقيقة وعليه بعض المآخذ. ونتحدث فيما يلي بإيجاز عن كل من التقسيمين:

١ ـ التقسيم الثلاثي لوظائف الحكومة:
(الوظائف التشريعية والتنفيذية والقضائية)

وظائف الدولة طبقاً لهذا التقسيم ثلاثة: هي الوظيفة التشريعية، والتنفيذية، والقضائية:

ـ أما الوظيفة التشريعية فتتمثل في وضع القواعد القانونية اللازمة لحسن تنظيم

---

(١) توجد تقسيمات أخرى مثل التقسيم على أساس الهدف المراد انجازه فتتعدد الوظائف بتعدد الاهداف فتكون امام وظيفة اقتصادية ووظيفة تعليمية ووظيفة اجتماعية. . . الى آخر الوظائف المحققة لهذه الأهداف.

شؤون الدولة.

- وأما الوظيفة التنفيذية فتتركز في تنفيذ تلك القواعد القانونية.

- وأما الوظيفة القضائية فتتعلق بالفصل في المنازعات تطبيقاً لأحكام القانون.

وينسب هـذا التقسيم الى الفيلسوف مـونتسكييه، رغم أن فـلاسفة آخـرين قد سبقـوه بالحـديث عنه أو الاشـارة اليـه، من أمثـال أرسـطو ولـوك. ويجعـل التقسيم الثلاثي للوظيفة التشريعية مكان الصدارة بين الوظائف الأخرى، بل ويجعلها المحور الذي تدور حوله الوظيفتان التنفيذية والقضائية، حيث تتصل الوظيفة التنفيذيـة بتنفيذ القوانين المنبثقة عن ممارسة الـوظيفة التشـريعية، وتتعلق الـوظيفة القضـائية بتـطبيق هذه القوانين أيضاً للفصل فيما يعرض عليهـا من منازعـات. ولعل الهـدف من ذلك هـو حمايـة المحكومين من استبـداد الحكام بـاخضاع الجميـع لقواعـد القانـون بما تتصف به عمومية وتجريد.

وقـد أيد رجـال الثورة الفـرنسية هـذا التقسيم الذي ارتبط في الاذهـان بمبـدأ الديموقراطية وبدأ ينتشر منذ أواخر القرن الثامن عشر، حتى أصبح الآن هـو التقسيم الاساسي الذي قامت على أساسه أغلب دساتير العالم.

ويقال في نقد هذا التقسيم أنه يتجاهل الـوظيفة الحكـومية المتمثلة في وضـع السياسة العامة للدولة وتنظيم علاقاتها الخارجية، مما لا يعتبـر تنفيذاً للقـوانين، فلا يندرج في اطار الوظيفة التنفيذية. ويمكن الرد على ذلك بالقول بأن هذه الأمور تعد تنفيذاً للقانون الدستوري الذي تستمد منه سلطات الدولة وظائفها.

ويقال في نقد التقسيم الثلاثي أيضاً أن الوظيفة التشـريعية لا يمكن أن تكـون حكراً على جهة واحـدة، وأن الهيئة التنفيـذية لا بـد وأن تشارك في وضـع القواعـد التفصيلية أو اللوائح. غير أن هذا لا يعتبر نقداً في تقسيم وظـائف حكومـة الدولـة، وانما هو يتصل بتوزيع هذه الوظائف على الهيئات التي تتولاها.

٢ - التقسيم الثنائي لوظائف الحكومة:

(الوظيفة الحكومية والوظيفة الادارية)

يقوم التقسيم الثنائي لوظائف حكومة الدولة على أساس مدى السلطة المستخدمة في ممارسة الوظيفة. فالتصرفات العامة الخلاقة التي تنشىء آثاراً جديدة، تستند الى سلطة عليا، وتصدر عن الحكومة، وتشمل سن القوانين والأعمال السياسية والدبلوماسية. أما التصرفات العامة التابعة التي تقتصر على تنفيذ تصرفات موجودة من قبل وتخضع لها، فتقوم على سلطة أدنى، وتصدر عن الادارة وتشمل جميع الاعمال التنفيذية على اختلاف مستوياتها.

ويعيب هذا التقسيم صعوبة وضع الخط الفاصل بين ما يدخل في وظيفة الحكومة وما يعتبر ضمن الوظيفة الادارية. كما أنه صعب التطبيق عملاً. لذلك نجد السلطة التنفيذية لا تقتصر مهمتها على مجرد التنفيذ أو الادارة وانما تتجاوز ذلك الى ممارسة جانب من الوظيفة الحكومية بسلطتها المنشئة أو الخلاقة. والبرلمان يقوم بجانب سن القوانين باتخاذ بعض الأعمال الأدارية كتلك المتعلقة بموظفيه والهيئة القضائية لا تتوقف عن حد تطبيق القانون للفصل في المنازعات المعروضة عليها، وانما لها دور انشائي لا ينكر عندما يعوزها النص أو يغم عليها مضمونه. وفضلاً عن ذلك فان الهيئة القضائية تدخل في هذا التقسيم ضمن وظيفة الادارة، وتفقد استقلالها وذاتيتها، رغم ما لذلك من أهمية في حسن قيامها بمهمتها وفي ضمان عدم التدخل في شؤونها تدخلاً يمس حقوق المواطنين وعدالة أحكام القضاء.

توزيع سلطات الحكم:

في الماضي البعيد كانت سلطات الحكم في الدولة مركزة في يد حاكم فرد أو قائد واحد يستأثر بكافة السلطات ويمارس حكماً مطلقاً. ولا يزال الأمر كذلك - ان لم يكن من حيث القانون فمن حيث الواقع - في الدول الدكتاتورية، وتشمل الدول الشيوعية وأغلب المتخلفة. والحاكم الفرد نادراً ما يكون عادلاً صالحاً يستخدم سلطانه في تحقيق النفع العام. وأغلب الناس اذا تولى سعى في الارض ليفسد فيها ويهلك الحرث والنسل. والانسان ظلوم بطبعه، ويزداد ظلمه وفساده اذا انفرد بالسلطة دون رقيب. وهو لا يعمل عادة الا خوفاً من عقاب أو طمعاً في ثواب.

وحتى الصالحين من عباد الله ﴿يدعون ربهم خوفاً وطمعاً﴾[1]. وخوف الصالحين أو طمعهم يتعلق ببطش الله ونعيمه. أما غيرهم وهم الكثرة فخوفهم وطمعهم يتصل بمخلوقات الله.

واذا كان الخوف والرجاء هما محور السلوك البشري بصفة عامة، فان دور الخوف اكبر وأثره أعمق في دفع الحكام الى سلوك الطريق القويم، والسعي الى تحقيق الصالح العام، وعدم اهدار حقوق الأفراد. والخوف قد يكون من الله سبحانه وتعالى، وقد يكون من الناس. ولما كان الخوف من الله قد قل بين أغلب الناس وضعفت التقوى في قلوبهم بعد أن بعدوا عن عصور الانبياء والأولياء وغرتهم الحياة الدنيا، فقد أصبح لزاماً على أنظمة الحكم الديموقراطي الحر أن تعتمد على الخوف من الناس كسبيل لضمان السلامة والخير. والخوف من الناس لا يتأتى الا بتنظيم تتعدد فيه السلطات والقوى السياسية في الدولة، بحيث يتولى بعضها دور الرقيب على البعض.

والرقيب الذي يمنع تسلط الحاكم وظلمه على نوعين:

- رقيب داخلي مقره القلب، يتمثل في تقوى الله سبحانه وتعالى، الذي لم تسعه السماوات والأرض، ووسعه قلب عبده المؤمن. ذلك المؤمن الحق الذي يوقن أن الله على كل شيء رقيب، ﴿ولو يؤاخذ الله الناس بظلمهم ما ترك عليها من دابة، ولكن يؤخرهم الى أجل مسمى، فإذا جاء أجلهم لا يستأخرون ساعة ولا يستقدمون﴾[2]. ويعلم أن الله جل شأنه مجاز كل نفس بما تسعى. ومن يعمل مثقال ذرة خيراً يره، ومن يعمل مثقال ذرة شراً يره. وقد كان هذا الرقيب الداخلي خير عاصم للحاكم من الزلل في صدر الاسلام، عندما ضرب الخلفاء الراشدون المثل في تحقيق العدالة بين الناس ورعاية مصالحهم، ومع ذلك كانوا يسعون الى تحقيق الرقابة الخارجية ويستحثون الناس على تقويمهم اذا أنحرفوا، خشية أن تزل أقدامهم وهم لا يشعرون.

---

(١) الآية رقم ١٦ من سورة السجدة.

(٢) الآية رقم ٦١ من سورة النحل.

ـ ورقيب خارجي مصدره المجتمع، يتمثل في هيئات ذات شأن في الوسط المحيط، بيدها من الجزاءات ما يمكنها من مقاومة الانحراف ورد الظلم. وقد شاء الخالق العليم سبحانه وتعالى أن يدفع الناس بعضهم ببعض في حدود منع فساد الأرض بأكملها، الى أن يأتي يوم الحساب فتوفى كل نفس ما كسبت. وفي ذلك قال جل شأنه: ﴿ولولا دفع الله الناس بعضهم ببعض لفسدت الأرض، ولكن الله ذو فضل على العالمين﴾[1]. وقد أدرك العلماء والفلاسفة هذه الحقيقة في العصر الحديث من تجارب التاريخ السياسي للمجتمعات فطالبوا بتوزيع سلطات الحكم على هيئات متعددة، وقالوا بمبدأ الفصل بين السلطات كوسيلة لمنع الاستبداد والتسلط وحماية الحقوق والحريات العامة.

وقد وجد فلاسفة القرن السادس عشر ومن تلاهم من العلماء خاصة في القرن الثامن عشر في مبدأ توزيع سلطات الحكم في الدولة وسيلة للحد من السلطة المطلقة للملوك والحكام. وذلك عن طريق الفصل بين هيئات الحكم المتعددة، واقامة نوع من المساواة أو التوازن بينها، بحيث يوقف بعضها ما يمكن أن يصدر عن البعض من جور أو استبداد أو اعتداء على الحريات العامة. وبذلك تشارك القوى الممثلة للشعوب الملوك في الحكم. وتحد من سلطاتهم الموروثة. ويلاحظ في هذا الشأن أن توزيع سلطات الحكم بين هيئات متعددة لا يستلزم حتماً الفصل بينها، إذ يمكن أن يكون بعض هذه الهيئات تابعاً لبعض، بحيث يتم توزيع السلطة على أساس من التدرج الهرمي[2].

علاقات سلطات الحكم:

لم يعد من السهل عملاً ولا من المقبول منطقاً تجميع سلطات الحكم كلها في يد هيئة واحدة أو حاكم فرد. وقد انتشر الأخذ بنظام التقسيم الثلاثي لسلطات الدولة، بحيث تقوم هيئة بسن التشريع هي السلطة التشريعية، وتتولى أخرى وظيفة

(١) الآية ٢٥١ من سورة البقرة.

(٢) راجع في تفصيل ذلك: دكتور ثروت بدوي: النظم السياسية ـ الجزء الأول ـ ١٩٦٤ ـ ص ٢٦٣ وما بعدها.

التنفيذ وتختص ثالثة بالفصل في المنازعات هي السلطة القضائية.

وقد كتب كثير من مفكري القرنين السابع عشر والثامن عشر في فكرة الفصل بين السلطات. وكان من أهم هؤلاء المفكرين لوك ومونتسكييه الذي ارتبط المبدأ باسمه. وقد كان الهدف الاساسي من المبدأ هو الحد من سلطات الملوك والحكام وحماية حقوق وحريات الأفراد، عن طريق قيام كل سلطة يمنع استبداد الأخرى. غير أن مزايا التخصص وتقسيم العمل تعتبر أيضاً من أهداف المبدأ.

والفصل بين السلطات لا يمكن أن يكون كاملاً فتمارس كل سلطة اختصاصاتها في استقلال تام عن غيرها، حيث أن الفصل الكامل بين السلطات لا يسمح لكل منها بأن تمنع تجاوزات الأخرى أو تعوق استبدادها، حماية لحريات المواطنين. لذلك أقر فقهاء مبدأ الفصل بين السلطات بوجود بعض العلاقات بينها بصورة أو بأخرى. ومع ذلك اعتقد رجال الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩ أن الفصل بين السلطات مطلق لا يسمح بوجود علاقات بينها، وجعلوا منه مبدأ قانونياً جامداً أساسه أن كل وظيفة من وظائف الدولة تعتبر جزءاً مستقلاً من أجزاء السيادة تفوض الأمة من يصلح لها في ممارستها. وانطلاقاً من هذا المفهوم غير الصحيح اعتنق الدستور الاول للثورة الفرنسية لعام ١٧٩١ ـ وكذلك دستور السنة الثالثة للثورة ـ مبدأ الفصل بين السلطات، فصدر مؤكداً الفصل المطلق بينها، مما أدى الى اهدار الحريات العامة لعدم قيام كل سلطة بوقف تسلط الاخرى.

ان وحدة الدولة وحكومتها، وضرورة حماية الحقوق والحريات العامة، وفشل تجربة دستور الثورة الفرنسية، كل ذلك استلزم نبذ فكرة الفصل المطلق بين السلطات والعودة الى المفهوم الصحيح للمبدأ باعتباره فصلاً نسبياً يتضمن نوعاً من العلاقة بين سلطات الدولة يسمح بتعاونها بطريقة أو بأخرى في سبيل تحقيق أهداف الدولة.

وقد اتخذ الفقهاء من نوعية العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية معياراً للتفرقة بين ثلاثة أنواع أساسية من الأنظمة السياسية النيابية:

ـ فإذا كانت العلاقة علاقة مساواة بين السلطتين كان نظام الحكم نظاماً

برلمانياً.

- واذا كانت العلاقة علاقة ترجيح لكفة السلطة التنفيذية كان نظام الحكم نظاماً رئاسياً.

- واذا كانت علاقة ترجيح لجانب السلطة التشريعية سمى نظام الحكم بنظام حكومة الجمعية[1].

وندرس فيما يلي أنظمة الحكم النيابية الثلاثة:

المبحث الأول

النظام البرلماني

النظام البرلماني هو أحد أنواع النظام النيابي، يقوم على اساس المساواة والتعاون والتوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية. ونتحدث فيما يلي عن عناصر هذا النظام، وتطبيقه في المملكة المتحدة البريطانية[2].

المطلب الأول

عناصر النظام البرلماني

تتركز عناصر النظام البرلماني في ثلاثة هي:

- ثنائية الجهاز التنفيذي.

---

(١) توجد في العالم تطبيقات مختلفة لهذه الانظمة النيابية الثلاثة، بعضها يتطابق أويقترب من صورها النموذجية، وبعضها يختلف عنه في حدود معينة.

(٢) وقد اشتقت تسمية النظام البرلماني من لفظ «برلمان» بمعنى مجلس نيابي. غير أن البرلمان ليس حكراً على هذا النظام، وانما يوجد في كل الانظمة النيابية الأخرى. ويبدو أن هذه التسمية ترجع الى أن النظام البرلماني هو أول صور النظام النيابي ظهوراً من الناحية التاريخية. وقد ارتبط في الاذهان منذ ظهوره بوجود المجلس النيابي أو البرلمان.

ـ التعاون بين السلطتين.
ـ التوازن بين السلطتين.

وندرس فيما يلي كلا من هذه العناصر بشيء من الايجاز.

أولاً ـ ثنائية الجهاز التنفيذي:

تتكون السلطة التنفيذية في النظام البرلماني من رئيس دولة غير مسؤول عن أعماله، ومجلس وزراء مسؤول أمام البرلمان:

أما رئيس الدولة فيجب أن يكون مستقلاً عن البرلمان متميزاً عن رئيس مجلس الوزراء. ومن الأفضل أن يكون ملكاً بالوراثة كما هو الحال في بريطانيا، فيتحقق له هذا الاستقلال بطريقة تلقائية. وذلك لأن اختيار رئيس الدولة في الجمهوريات التي اقتبست النظام البرلماني اما أن يكون بالانتخاب الشعبي مما يقوي مركز الرئيس ويخل بالتوازن القائم بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لصالح الأخيرة، وأما أن يتم عن طريق البرلمان مما يخل بالتوازن سالف الذكر لصالح السلطة التشريعية. غير أن استقلال الرئيس تجاه البرلمان يتحقق في حدود لا بأس بها نتيجة لعدم مسؤوليته سياسياً أمام البرلمان، مما لا يجوز معه مؤاخذته أو عزله من منصبه[1]. ومع ذلك يستطيع البرلمان من حيث الواقع دفع الرئيس الى الاستقالة برفض التعاون معه كما حدث في فرنسا في عامي ١٨٨٧ و ١٩٢٤.

وعدم مسؤولية رئيس الدولة سياسياً عن أعماله يستلزم ألا يمارس أعماله منفرداً. وأن يوقع معه على قراراته أحد الوزراء ليكون مسؤولاً عنها. ونظراً لأن المسؤولية تتلازم مع السلطة، فان تقرير مسؤولية الوزراء يستتبع أن تنتقل اليهم السلطة الفعلية في أعمال رئيس الدولة الذي تصبح سلطاته مجرد سلطات اسمية.

٢ ـ أما مجلس الوزراء فهو الهيئة ذات الأهمية الأولى والفعالية الحقيقية في السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، وهي التي تضع السياسة العامة للحكومة. وتخضع تصرفات الوزراء لرقابة البرلمان، سواء من حيث مشروعيتها وموافقتها

---

(١) أما المسؤولية الجنائية فيمكن اثارتها بالنسبة لرؤساء الجمهوريات على خلاف الملوك.

للقانون، أم من حيث ملاءمتها وصلاحيتها لتحقيق ما صدرت من أجله. ويسأل الوزراء فردياً وتضامنياً أمام البرلمان:

ـ والمسؤولية الفردية تتعلق بكل وزير على حدة، بالنسبة للاعمال المتصلة بشؤون وزارته، ويؤدي تقريرها الى وجوب استقالته.

ـ والمسؤولية التضامنية تتعلق بالوزراء جميعاً كهيئة أو مجلس ذي كيان متميز، بالنسبة للسياسة العامة للحكومة. ويؤدي تقرير هذه المسؤولية الى اسقاط الوزارة بأكملها. وتعد المسؤولية التضامنية أهم ما يميز النظام البرلماني.

ثانياً ـ التعاون بين السلطتين:

اذا كان الفصل المطلق بين السلطات قد زال عملاً وثبت فشله، وأصبح الفصل النسبي بينها هو القاعدة في جميع أنظمة الحكم التي تقوم على مبدأ الفصل بين السلطات في العالم، فان النظام البرلماني هو أول هذه الانظمة أخذاً بنسبية الفصل بين السلطات وأكثرها مرونة في تفسيره، بما يسمح بنوع من التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية. ويتمثل هذا التعاون في اشتراك كل من السلطتين في أعمال الوظيفة التي تتولاها الأخرى. فالسلطة التنفيذية تساهم في سن التشريع عن طريق اقتراح القوانين والتصديق عليها واصدارها. والسلطة التشريعية تشارك في أعمال الوظيفة التنفيذية خاصة في مجال العلاقات الخارجية كما هو الشأن في التصديق على المعاهدات واعلان الحروب. ويجوز الجمع بين عضوية البرلمان وتولي المناصب الوزارية.

ثالثاً ـ التوازن بين السلطتين:

لكي تتمكن كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية من ايقاف تجاوزات الأخرى وانحرافاتها، يعترف النظام البرلماني لكل منهما بنوع من التأثير في الاخرى على سبيل التكافؤ والمساواة:

ـ فللسلطة التنفيذية حق دعوة البرلمان للانعقاد وفض دورات انعقاده. وللوزراء حق دخول البرلمان لبيان سياسة الحكومة والدفاع عنها أمام ممثلي الشعب

وللحكومة حق اقتراح القوانين والتصديق عليها. ولرئيس الدولة حق حل البرلمان واجراء انتخابات جديدة.

ـ وللسلطة التشريعية حق تشكيل اللجان للرقابة والتحقيق في أعمال الوزراء. ولأعضاء البرلمان حق توجيه الاسئلة والاستجوابات للوزراء. وللبرلمان سحب الثقة من الحكومة لجبرها على الاستقالة.

المطلب الثاني

النظام البرلماني في بريطانيا

نشأ النظام البرلماني كصورة من صور النظام النيابي في بريطانيا ـ بلده الأم ـ نتيجة لتطور طويل وتوافق مع الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية لهذا البلد الذي يعتبر أيضاً منبع النظام النيابي كله في العصر الحديث[1]. ونتحدث فيما يلي عن تطور النظام البرلماني في بريطانيا، واقتباسه في بعض الدول الأخرى، ومصيره المتوقع في المستقبل.

أولاً ـ تطور النظام البرلماني:

عاشت المملكة المتحدة سنين كملكية مطلقة ينفرد فيها الملك بكافة سلطات الحكم. وبقدوم عهود الاقطاع وبضغط من النبلاء ورجال الدين، اتخذ الملك منهم مجلساً استشارياً يأخذ رأيه في المسائل الهامة. وفي مرحلة لاحقة وتسهيلاً لحصول الملك على الضرائب من الاقاليم انضم ممثلو المحليات الى المجلس الاستشاري فاطلق عليه المجلس الكبير. وأدى اختلاف وجهات النظر بين هؤلاء وبين النبلاء ورجال الدين الى انقسام المجلس الكبير الى مجلسين، هما مجلس العموم الذي ضم ممثلي المحليات

---

(١) وقد عرف الأسلام الحنيف فكرة النيابة في الحكم منذ أربعة عشر قرنا من الزمان. فهذا رسول الله صلى الله عليه وسلم يقول للناس عندما ابلغه بعضهم انهم وافقوا على رد سبي هوازن بعد أن أسلموا وأتوا تائبين: «ارجعوا حتى يرفع الينا عرفاؤكم أمركم..» انظر الحافظ بن كثير: البداية والنهاية ـ الجزء الرابع ـ ٣٥٢ وما بعدها.

وأصبح يشكل عن طريق الانتخاب العام، ومجلس اللوردات الذي شمل النبلاء ورجال الدين وتكون عن طريق الوراثة والتعيين.

وشيئاً فشيئاً تحول الاختصاص الاستشاري الى اختصاص تشريعي كامل بدأ بتشريعات الضرائب وانتهى بكافة القوانين. ونظراً للطريقة الديمقراطية في تكوين مجلس العموم بالانتخاب واعتباره ممثلاً حقيقياً للشعب فقد استطاع أن ينتزع لنفسه كافة الاختصاصات التشريعية والرقابية للبرلمان تقريباً، ولم يعد لمجلس اللوردات من اختصاصات البرلمان غير امكانية تأجيل نفاذ القانون الذي وافق عليه مجلس العموم لمدة سنة واحدة، بعدها يصبح نافذاً رغم اعتراضه.

وكان الملك في بريطانيا قديماً يستعين في ممارسة اختصاصاته التنفيذية بمجلس يختار أعضاءه بنفسه يسمى المجلس المخصوص. ومن باب التيسير في العمل اصطفى من بين أعضائه لجنة أقل عدداً ليقوم عن طريقها برعاية شؤون الدولة، مع خضوعها لسلطته خضوعاً كاملاً. فلما قوى البرلمان ـ خاصة مجلسه المنتخب وهو مجلس العموم ـ وتمكن من انتزاع السلطة التشريعية من الملك، بدأ يفرض رقابته على أعضاء هذه اللجنة عن طريق المسؤولية الجنائية باعتبارهم مسؤولون عن أخطاء الملك، وكان مجلس العموم يتهم الوزير، ومجلس اللوردات يحاكمه. فلما بدت صعوبة المسؤولية الجنائية كوسيلة للرقابة، استبدل بها البرلمان نوعاً آخر من المسؤولية من ابتكاره، هي المسؤولية السياسية، وهي فردية وتضامنية. وبذلك أصبحت الوزارة المسؤولة هي الجهاز صاحب الاختصاصات الفعلية في السلطة التنفذية، تلك السلطة التي تضم الملك أيضاً، ولكنه غير مسؤول سياسياً، ولا يمارس حكماً حقيقياً. ومن هنا ظهر مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية في النظام البرلماني. وفقد الملك سلطته في اختيار الوزارة وأصبح مضطراً لتعيين زعيم الحزب الفائز بالاغلبية البرلمانية رئيساً للوزراء،يترك له اختيار أعضاء وزارته بما يتفق وامكانية التعاون معهم وبينهم. وهذا هو ما يقتضيه منطق الأمور، اذ لو عين الملك زعيم الاقلية كرئيس للوزراء لاسقطه البرلمان بسحب الثقة منه.

وحتى تصير السيادة الحقيقية للشعب وليس للبرلمان ظهر سلاح مقابل لسلاح المسؤولية الوزارية، وهو حق حل البرلمان اذا احتدم النزاع بينه وبين الحكومة،

والاحتكام الى الشعب باجراء انتخابات جديدة، يقول الشعب عن طريقها كلمته في هذا النزاع، فيعطي أصواته وأغلبيته لانصار الاتجاه الذي يؤيده. والوزارة وحدها ـ وليس الملك ـ هي التي تملك السلطة الحقيقية في حل البرلمان، لأنها هي المسؤولة أمامه، وهي التي يمكن أن تخاطر بوجودها إذا خذلها الشعب في الأنتخابات، أو اسقطها البرلمان بسحب الثقة.

غير أن هذا التوازن قد تطور مع الزمن من حيث أطرافه. فلم يعد يقوم في الحقيقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وانما تغيرت أطرافه فأصبح يقوم بين الحكومة والمعارضة، أو بين حزب أو أحزاب الحكومة، وحزب أو أحزاب المعارضة. وقد ظل هذا التوازن قائماً بين حزبين كبيرين هما حزب المحافظين وحزب العمال الى أن تفسخ الحزب الأخير في أوائل الثمانينات وانشق عنه الجناح الاكثر اعتدالاً ليشكل حزب الاشتراكيين الديموقراطيين. فأختل نظام الحزبين الكبيرين وتحول الى نظام الأحزاب المتعددة، بل ويخشى أن يصل أو يقترب من نظام الحزب المسيطر بين مجموعة من الاحزاب غير القوية. ففي انتخابات يونية عام ١٩٨٧ فاز حزب المحافظين بالأغلبية البرلمانية للمرة الثالثة بزعامة السيدة مارجريت تاتشر، فحصل على ٣٧٨ مقعداً من بين مقاعد مجلس العموم البالغ عددها ٥٦٠ مقعداً. بينما حصل حزب العمال على٢٢٦ مقعداً، وحصل تحالف الأحرار والاشتراكيين الديمقراطيين على ٢٢ مقعداً فقط، ولم تحصل بقية الاحزاب الصغيرة الكثيرة التي يقال أن عددها يقدر بخمسين حزباً الا على خمسة مقاعد فحسب[١]. وهكذا احتفظ حزب المحافظين بأغلبية واضحة في انتخابات ثلاثة متوالية في أعوام ١٩٧٩ و١٩٨٣ و١٩٨٧[٢]، وهو

---

(١) وفاز في هذه الانتخابات خمسة من المرشحين السود من بينهم امرأة، وهو ما لم يحدث منذ عام ١٩٣٤. وهم من حزب العمال يمثلون ثلاثة ملايين من الملونين في بريطانيا.

(٢) وقد حصل حزب المحافظين في انتخابات عام ١٩٨٣ على ٣٩٧ مقعداً برلمانياً، بينما حصل حزب العمال على ٢٠٩ مقاعد، وحصل تحالف الوسط على ٢٢ مقعداً وهو نفس العدد الذي أحرزه في انتخابات عام ١٩٨٧. وكانت نسبة الاصوات التي حصل عليها حزب المحافظين في انتخابات عام ١٩٧٩هي ٤٣٫٩٪ وفي انتخابات عام ١٩٨٣ هي ٤٢٫٤٪، وفي انتخابات عام ١٩٨٧ هي ٤٣٫١٪.

مالم يحدث في بريطانيا الا مرة واحدة منذ سنوات طويلة[1].

وهكذا أصبح الحزب الفائز بالاغلبية البرلمانية يسيطر على كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية. وذلك لأن حزب الأغلبة هو الذي يشكل الحكومة وهي عماد السلطة التنفيذية. وهو الذي يستطيع بأغلبية مقاعده البرلمانية اتخاذ أي موقف أو سن أي قانون في البرلمان. فهو صاحب الكلمة العليا في السلطتين في مواجهة حزب أو أحزاب المعارضة التي تستخدم أصواتها في البرلمان وتأثيرها في الرأي العام لتتوازن مع حزب الحكومة وتكسب تأييد الناخبين حتى تتمكن من الحلول محله في الانتخابات المقبلة.

وهذا التطور في توازن هيئات الحكم في النظام البرلماني ليس الا مرحلة من مراحل تطور نظام الحكم في المملكة المتحدة البريطانية. ذلك التطور الذي انتقل من مرحلة الملكية المطلقة في العصور الوسطى، الى مرحلة الملكية المقيدة منذ القرن الثالث عشر، ثم الى مرحلة النظام البرلماني الذي يقيم التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في القرن التاسع عشر، وأخيراً الى مرحلة النظام البرلماني الذي يجعل التوازن بين حزب الحكومة ـ المسيطر على السلطتين التنفيذية والتشريعية ـ وحزب أو أحزاب المعارضة التي تسعى الى سحب بساط السلطة من تحت أقدام الحكومة عن طريق صناديق الانتخاب.

وقد كان من أهم أسباب نجاح النظام البرلماني في بريطانيا سيطرة نظام الحزبين الكبيرين على الحياة السياسية في المملكة المتحدة منذ وقت غير قصير. ففي القرن الثامن عشر وجد حزب توريز tories وحزب ويجز whigs . وتحول الحزبان في القرن التاسع عشر الى حزب المحافظين وحزب الاحرار. وفي الربع الاول من القرن العشرين وبعد الحرب العالمية الاولى قوى حزب العمال واحتل مكانه حزب الاحرار

(١) وقيل أن السيدة مارجريت تاتشر استطاعت أن تحتفظ بالأغلبية البرلمانية لحزب المحافظين رغم أنها شخصية جافة وعنيدة بسبب ما حققته من تقدم اقتصادي تمثل في زيادة دخل غالبية المواطنين، وزيادة فرص العمل، وتمليك أسهم الشركات التي كان حزب العمل قد أممها للمواطنين حتى بلغ عدد حملة الاسهم حوالي ثمانية ملايين مواطن، فأقامت بذلك ما أسموه «نظام الرأسمالية الشعبية».

الذي تراجع الى الوراء ولم يعد بعد من الحزبين الكبيرين. ومنذ أوائل الثمانينات ضعف حزب العمل بعد أن انسلخ عنه حزب الاشتراكيين الديموقراطيين، وأصبح حزب المحافظين هو أقوى الاحزاب البريطانية على الاطلاق، مما مكنه من الفوز بالأغلبية البرلمانية في عدة انتخابات متتالية كما سبق البيان، وبات السياسيون والفقهاء يخشون أن يتحول النظام الحزبي البريطاني بصفة نهائية الى نظام الحزب المسيطر. وتعتقد أن العقلية البريطانية لن تسمح بذلك، وأن ظروفاً عارضة هي التي أدت الى ذلك، وليست هذه هي نهاية التطور.

ثانياً ـ اقتباس النظام البريطاني:

أغرى نظام الحكم البرلماني ـ بارتباطه بحماية الحقوق العامة والحريات السياسية، واقامة للتوازن والتعاون بين سلطات الدولة ـ كثيراً من الدول باقتباسه ومحاولة تطبيق أحكامه فيها. ونجح هذا النظام أو كاد في بعض البلاد، كدول الشمال والهند، وفشل أو شوه في دول أخرى كأغلب الدول المتخلفة التي حاولت الأخذ به، وكفرنسا في ظل الجمهورية الثالثة بدستور عام ١٨٧٥. وقد قيل أن فشل النظام البرلماني في ظل هذه الجمهورية يرجع الى طريقة اختيار رئيس الدولة بواسطة البرلمان مما يفقده المكانة السامية التي يتمتع بها ملك بريطانيا فتمكنه من القيام بدور الحكم بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، بالاضافة الى كثرة الاحزاب السياسية وما تؤدي اليه من حكومات ائتلافية قصيرة العمر غير متجانسة.

ثالثاً ـ مصير النظام البرلماني:

يعتقد بعض الفقهاء أن النظام البرلماني أصبح مجرد حقيقة تاريخية بعد أن آلت السيادة للشعب وحده. وذلك بمقولة أن هذا النظام لم يقم الا لفترة محدودة هي تلك التي ساد فيها نظام الملكية المقيدة التي كانت السيادة فيها لكل من الملك والشعب، وكان هذا النظام يقيم التوازن بين الملك الذي يمارس سلطته بواسطة وزرائه، وبين البرلمان الذي يزاول سلطته ممثلاً للشعب. أما بعد أن انتقلت السيادة للشعب وحده فقد انهار النظام البرلماني[1]. ونحن نعتقد أن النظام البرلماني لم يندثر، وانما تغيرت

(١) راجع في ذلك: جورد بيردو: القانون الدستوري والنظم السياسية ـ ١٩ ـ ص ١٢٢، د. ثروت بدوي: النظم السياسية ـ ١٩٦٤ ـ ص ٢٩٤.

أطراف التوازن بأحد عناصره وهو عنصر التوازن بين السلطات، فأصبح التوازن يقوم بين حزب الحكومة بسلطتيها التنفيذية والتشريعية ـ والأولى تنبثق عن الثانية ـ وبين حزب أو أحزاب المعارضة. والشعب هو صاحب السيادة الذي بأصواته يعهد لبعض الأحزاب بتولي شؤون الحكم لفترة محدودة، بأن يمنحها أغلبية المقاعد البرلمانية، ويوكل للبعض الآخر مهمة المعارضة والرقابة بأن يجعل لممثليها عدداً أقل من هذه المقاعد.

المبحث الثاني

النظام الرئاسي

نشأ النظام الرئاسي بنشأة الولايات المتحدة الأمريكية ووضع دستورها في مؤتمر فلاديلفيا عام ١٧٨٧. ويعتبر هذا الدستور هو أقدم الدساتير الوضعية المكتوبة التي لا تزال تطبق منذ أواخر القرن الثامن عشر حتى الآن[1]. وقد حددت نصوص هذا الدستور مع الاعراف المتطورة المتصلة بتطبيقه خلال قرنين من الزمان معالم النظام الرئاسي. ذلك النظام الذي اشتق اسمه من كلمة الرئيس، مما يدل على المكانة الخاصة التي يتمتع بها رئيس الدولة فيه. ونتحدث فيما يلي عن خصائص النظام الرئاسي، وتطبيقه في الولايات المتحدة الامريكية.

المطلب الأول

خصائص النظام الرئاسي

للنظام الرئاسي ركنان أساسيان هما تركيز السلطة التنفيذية في يد رئيس الجمهورية، والفصل شبه المطلق بين السلطات. ونتحدث فيما يلي عن كل من الركنين:

(١) وقد عدل الدستور الامريكي عدة تعديلات لمواكبة التطورات التي لحقت بالولايات المتحدة خلال سنوات تطبيقة الطويلة.

أولاً ـ تركيز السلطة التنفيذية في يد رئيس الجمهورية:

تتركز السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي في يد رئيس الجمهورية وحده. فهو رئيس الدولة ورئيس الحكومة الذي يضع السياسة العامة للدولة ويشرف على تنفيذها فلا يوجد معه رئيس وزراء أو مجلس وزراء له كيان جماعي متميز أو اختصاصات دستورية محددة. والوزير هو مجرد أمين أو سكرتير يعاون الرئيس في تنفيذ السياسة العامة للدولة في نطاق الادارة أو السكرتارية التي يتولى أمرها، والتي تشبه الوزارة في النظام البرلماني. والرئيس هو الذي يعين ويعزل الوزراء. وهو الذي يحاسبهم عن أخطائهم فلا يسألون أمام البرلمان. وعندما يجتمع الرئيس بوزرائه للتداول أو لاتخاذ قرار في أمر من الأمور، فانهم يعتبرون مجرد مستشارين له، لا يلتزم بآرائهم وان اجمعوا عليها. ورئيس الدولة منتخب من الشعب. لذلك لا يتفق النظام الرئاسي مع الملكيات الوراثية، وانما يستلزم النظم الجمهورية. وانتخاب الرئيس من الشعب يبرر ما يتمتع به من نفوذ كبير في حكم الدولة يتمثل في تركيزه للسلطة التنفيذية في يده.

ثانياً ـ الفصل شبه المطلق بين السلطات:

فسر واضعو الدستور الامريكي عام ١٧٨٧ مبدأ الفصل بين السلطات تفسيراً مغايراً لذلك الذي أخذ به النظام البرلماني، فجعلوا هذا الفصل شبه مطلق لا يكاد يترك فرصة للتعاون أو الرقابة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

فليس لرئيس الجمهورية اقتراح القوانين أو اعداد مشروعاتها، بما فيها مشروع الميزانية. وليس له حل البرلمان أو فض اجتماعاته أو تأجيلها أو حتى دعوة البرلمان لاجتماعاته العادية. وليس للوزراء أن يكونوا أعضاء في البرلمان أو حتى أن يدخلوا البرلمان للدفاع عن سياسة الرئيس أو المناقشة فيها.

وليس للبرلمان توجيه الاسئلة أو الاستجوابات الى رئيس الجمهورية أو الوزراء. كما لا يحق له مساءلة الرئيس أو الوزراء سياسياً وطرح الثقة بهم أو محاولة اقالتهم. أما المسؤولية الجنائية للرئيس والوزراء عن الجرائم التي قد يرتكبونها فمقررة أمام البرلمان.

وخروجاً على فكرة الفصل الكامل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية نص

الدستور الامريكي ـ الذي وضع أسس النظام الرئاسي ـ على بعض الاستثناءات تتضمن تعاوناً أو رقابة بين السلطتين على نحو أو آخر، وذلك على النحو التالي:

يجيز الدستور الأمريكي لرئيس الجمهورية أن يقدم للبرلمان توصيات تشريعية ـ غير مصاغة في صورة مشروعات قوانين ـ وأن يخطره من وقت لآخر بأحوال الاتحاد.

ويعترف الدستور له بحق الاعتراض التوقيفي الموقت. وهو يتمثل في الاعتراض على القوانين التي أقرها البرلمان واعادتها اليه مشفوعة ببيان أسباب الاعتراض. فاذا عاد البرلمان بمجلسيه الى اقرارها بأغلبية الثلثين سقط اعتراض الرئيس. ويجوز للرئيس أيضاً في حالات الضرورة دعوة البرلمان للانعقاد في دور انعقاد غير عادي.

وفي مقابل ذلك اعترف الدستور الامريكي لاحد مجلسي البرلمان هو مجلس الشيوخ ببعض السلطات في مواجهة الرئيس. فقد استلزم موافقة هذا المجلس على تعيين كبار الموظفين الذين يرشحهم رئيس الجمهورية ومنهم السفراء والقناصل وقضاة المحكمة الاتحادية العليا، وكذلك الوزراء، وان كان العرف قد جرى على عدم الاعتراض على الوزراء الذين يختارهم الرئيس. وفضلاً عن ذلك جعل الدستور للبرلمان نوعاً من الرقابة على سياسة الرئيس الخارجية فاستلزم موافقة مجلس الشيوخ بأغلبية الثلثين على المعاهدات الدولية التي يبرمها الرئيس.

المطلب الثاني

النظام الرئاسي في الولايات المتحدة

تعتبر الولايات المتحدة الامريكية هي البلد الأم والنموذجي لنظام الحكم الرئاسي. ونتحدث فيما يلي عن السلطتين التنفيذية والتشريعية كما نظمها دستور عام ١٧٨٧ بتعديلاته وتطبيقاته العلمية.

أولاً ـ السلطة التنفيذية:

يتولى السلطة التنفيذية في الولايات المتحدة الامريكية رئيس الجمهورية

ومعاونوه من الوزراء الذين يختارهم ويتبعونـه. وقد أراد واضعـو دستور فـلاديلفيا أن يجعلوا من رئيس الجمهورية أقوى سلطة في دولة الاتحاد، حتى يتمكن من الحفاظ على تماسكها واتحادها بعد التفكك والحروب التي مرت بها. فجعلوه قوياً بطريقـة اختيـاره كمنتخب من الشعب، وبسلطاتـه الـواسعـة التي جعلتـه يكـاد ينفـرد بـرسم السياسة العامة للدولة.

شروط المرشح:

يشترط في المرشح لرئـاسة الجمهـورية في الـولايات المتحـدة الامريكيـة أن يكون أمريكا بالمولد، بـالغاً من العمـر ما لا يقـل عن خمسة وثـلاثين عاماً، أقام في الولايات المتحدة أربعة عشر عاماً على الأقل.

مدة الرئاسة:

حدد الدستور الامريكي لعام ١٧٨٧ مدة رئـاسة الـرئيس بأربـع سنوات، ولم ينص على تجـديد الانتخـاب من حيث امكانيتـه وعدد مـراته. وجـرى العـرف على امكانية التجـديد مـرة واحدة فقط بحيث لا يستمـر رئيس في الحكم لأكثر من ثمـان سنوات. وذلك وقاية من الانحراف الذي يمكن أن يقـع فيه الـرئيس اذا ما طـال عليه الأمد في السلطة.

غيـر أن الظروف الاقتصـادية والحـربية قـد ساعـدت على خرق هـذا العـرف وتمكن الرئيس فرانكلين روزفلت من الاستمرار في الرئاسة لأربع مدد متتـالية. وفي عام ١٩٥١ تم تعديـل الدستـور بما يتفق ومـا سبق أن جرى عليـه العرف من قبـل، ونص على عـدم جواز تجـديد انتخـاب الـرئيس أكثـر من مـرة بحيث لا يستمـر في السلطة لأكثر من مدتين متتاليتين.

طريقة الانتخاب:

يتم انتخاب الرئيس الامريكي عن طريق الانتخاب غير المبـاشر من درجتين. وطبقاً لنص المادة الثانية من الدستور تعين كـل ولاية بـالطريقـة التي تحددهـا هيئتها التشـريعيـة عـدداً من المنـدوبين يسـاوي مجمـوع ممثليهـا في مجلسى البـرلمـان أو

الكونجرس. ولا يجوز أن يكونوا من أعضاء البرلمان أو موظفي الحكومة الفيدرالية. وقد جرى العمل في البداية على قيام الهيئات التشريعية بنفسها بتعيين المندوبين، ثم بدأت بعض الولايات تختار مندوبيها بالانتخاب، وانتشرت هذه الطريقة الى أن سادت وأصبحت هي القاعدة المتبعة في كافة الولايات منذ عام ١٨٦٨.

ويقوم المندوبون بالتصويت لاختيار رئيس الجمهورية. ويفوز بالرئاسة المرشح الحاصل على الأغلبية المطلقة. فإذا لم يحصل أحد المرشحين على الأغلبية المطلقة ـ وهو أمر نادر الحدوث ـ قام مجلس النواب باختيار الرئيس من بين الثلاثة الحاصلين على أكثر الاصوات.

وقد أدى وجود نظام الحزبين الكبيرين في الولايات المتحدة الامريكية وقيام كل منهما باختيار مرشحة للرئاسة ونائبه الى تحويل نظام الانتخاب من الناحية العملية الى ما يشبه نظام الانتخاب المباشر. وذلك لأن الناخبين يختارون المندوبين على أساس صفتهم الحزبية. وبذلك يمكن تحديد المرشح الفائز بمجرد اختيار المندوبين، لأن هؤلاء ملتزمون بالتصويت لصالح مرشحي احزابهم.

اختصاصات الرئيس:

تتعدد وتتسع اختصاصات رئيس الجمهورية في الولايات المتحدة الامريكية بصورة لا مثيل لها في أي نظام سياسي ديموقراطي آخر. ويمكن تصنيفها وايجازها فيما يلي:

١ ـ وضع السياسة العامة للدولة:

يكاد الرئيس الامريكي يستقل بوضع السياسة العامة للدولة. فلا يوجد معه مجلس وزراء له اختصاصات دستورية مستقلة، وهو غير ملزم باستشارة وزرائه أو اتباع مشورتهم وان أجمعوا عليها. ومن الرؤساء من استعان في رسم السياسة العامة بمعارف وأصدقاء ليسوا من الوزراء، اطلقت عليهم تسميات طريفة «كوزارةالمطبخ» بالنسبة للرئيس جاكوسن، «ووزارة التنس» بالنسبة للرئيس تيودور روزفلت، و «مؤسسة الأدمغة» التي كان يستأنس برأيها الرئيس فرانكلين روزفلت.

٢ ـ تنفيذ القوانين الاتحادية :

يقوم رئيس الجمهورية ـ باعتباره ممثلاً للسلطة التنفيذية التي اشتقت اسمها من كلمة التنفيذ ـ بتنفيذ القوانين الاتحادية. أما تنفيذ قوانين الولايات فلا يتدخل في تنفيذها الا استجابة لطلب الولايات المعنية أو اذا كان عدم تنفيذها من شأنه عرقلة تنفيذ القوانين الفيدرالية أو المساس بالنظام العام الاتحادي.

٣ ـ تعيين كبار الموظفين :

يعين رئيس الجمهورية كبار موظفي الدولة، وأهمهم الوزراء والسفراء والقناصل وقضاة المحكمة العليا. وذلك بعد موافقة مجلس الشيوخ. غير أن هذه الموافقة أصبحت صورية بالنسبة لتعيين الوزراء ـ حسب ما جرى عليه العرف ـ لترك الحرية للرئيس في ذلك نظراً لأنهم من تابعيه المباشرين ومنفذي سياسته. ويتولى الوزراء تعيين أغلب موظفي الحكومة. ومن الطبيعي أن من يملك التعيين يملك العزل كقاعدة عامة.

٤ ـ اصدار اللوائح الادارية :

للرئيس الامريكي حق اصدار اللوائح الادارية أو التشريعات الفرعية. وأهم هذه اللوائح واكثرها شيوعاً اللوائح التنفيذية التي تصدر تنفيذاً للقوانين الاتحادية. أما اللوائح التنظيمية التي تصدر لتنظيم المرافق العامة مستقلة عن القوانين فيصدرها الرئيس احياناً. وللرئيس كذلك اصدار اللوائح التفويضية استناداً الى قوانين تفويضية يصدرها البرلمان، وذلك بعد أن عدلت المحكمة الاتحادية العليا قضاءها وقضت بدستورية قوانين التفويض.

٥ ـ قيادة الجيش :

يتولى رئيس الجمهورية قيادة القوات المسلحة ويعتبر القائد الأعلى لها طبقاً للدستور. ولهذا الاختصاص أهمية كبرى في أوقات الحروب والاضطرابات. فرغم أن اعلان الحرب من سلطة البرلمان، يستطيع الرئيس عملاً دخول الحرب قبل عرض الأمر على الكونجرس اذا اقتضت الظروف ذلك، كما حدث في الحرب العالمية الثانية بالنسبة للرئيس فرانكلين روزفلت.

٦ ـ اختصاصات السياسة الخارجية:

يتولى الرئيس وضع السياسة الخارجية بالاشتراك مع الكونجرس فيقوم الرئيس بابرام المعاهدات الدولية ويقتصر دور مجلس الشيوخ عملاً على الموافقة عليها أو رفضها بعد عقدها. وذلك رغم أن الدستور يستلزم فضلاً عن ذلك أخذ موافقة المجلس المبدأية قبل عقدها.

ويختص الرئيس بتعيين السفراء والقناصل مع موافقة مجلس الشيوخ. وللتحايل على رفض الموافقة يلجأ الرئيس احياناً الى ارسال مبعوث شخصي لاجراء مفاوضات في مسائل يقدر أهميتها في الخارج.

وينفرد الرئيس الامريكي بالاعتراف بالحكومات والدول الأجنبية حسب ما يراه من وجوه المصلحة.

٧ ـ حق العفو:

للرئيس الأمريكي حق العفو عن العقوبة، وهو حق معترف به لرئيس الدولة في مختلف أنظمة الحكم. ويشمل الغاء العقوبة الجنائية أو تخفيضها أو وقف تنفيذها. ولرئيس الولايات المتحدة فضلاً عن ذلك. ـ وعلى خلاف السائد في أنظمة الحكم الأخرى ـ حق العفو عن الجريمة وهو ما كان ينبغي أن يترك للقانون. ويشترط أن تكون الجريمة المراد العفو عنها قد أرتكبت ضد القوانين الاتحادية والا تكون اجراءات المحاكمة قد اتخذت بشأنها أمام الكونجرس.

٨ ـ الاختصاص التشريعي:

يسمح نظام الحكم الامريكي للرئيس ببعض الاختصاصات ذات الصفة التشريعية استثناء من مبدأ الفصل المطلق بين السلطات. وتتمثل هذه الاختصاصات في أمرين اثنين هما التوصية التشريعية والاعتراض على القوانين:

ـ أما التوصية التشريعية فهي اقتراحات بقوانين غير مصاغة في صورة مشروعات قوانين متكاملة، يضمنها الرئيس رسالة الاتحاد التي يوجهها الى

الكونجرس، ويعرض فيها ما يرى - بحكم موقعه - لزومه أو جدواه من التشريعات التي يترك للبرلمان صياغتها.

- وأما الاعتراض على القوانين فهو اعتراض توفيقي من شأنه ايقاف القانون الذي وافق عليه البرلمان واعادته اليه مرفقاً بأوجه اعتراضات الرئيس فإذا وافق عليه الكونجرس بمجلسيه مرة أخرى ولكن بأغلبية الثلثين صار قانوناً رغم اعتراض الرئيس.

ثانياً - السلطة التشريعية:

تتكون السلطة التشريعية - أو الكونجرس - في الولايات المتحدة الامريكية من مجلسين هما مجلس النواب ومجلس الشيوخ، وهو ما تفرضه الطبيعة الفيدرالية أو الاتحادية للدولة.

- أما مجلس النواب فيتكون من ٤٣٥ عضواً يمثل كل منهم ٢٨١ الفاً من المواطنين. ويتم اختيار النواب عن طريق الانتخاب العام على مستوى الدولة كلها. ومدة العضوية سنتان فحسب.

- وأما المجلس الثاني فهو مجلس الشيوخ وهو يمثل الولايات الخمسين بالتساوي، على أساس عضوين عن كل ولاية، بصرف النظر عن عدد سكانها أو مساحتها أو وزنها في الاتحاد. ويتم اختيار الاعضاء بواسطة شعب كل ولاية عن طريق الانتخاب المباشر(١). ومدة العضوية ست سنوات، ويتم تجديد عضوية ثلث الاعضاء كل عامين.

ومجلس الشيوخ مرجح في اختصاصاته على مجلس النواب في النظام الامريكي على خلاف أغلب الانظمة التي تأخذ بنظام المجلسين. فالمجلسان يشتركان على قدم المساواة في اقرار القوانين الاتحادية، وينفرد مجلس الشيوخ ببعض الاختصاصات وحده، هي الموافقة على اختيار كبار الموظفين الذين يختارهم رئيس الجمهورية، وكذلك الموافقة على المعاهدات الدولية التي يبرمها.

---

(١) وكانت برلمانات الولايات هي التي تقوم بهذا الأختيار في الماضي.

ولأعضاء مجلس الشيوخ شأن أكبر نظراً لقلة عددهم وطول مدة نيابتهم. بالاضافة الى اهمية المجلس الذي ينتمون اليه.

العلاقة بين السلطتين:

تقوم العلاقة بين السلطتين التنفيذية التي يمثلها الرئيس والتشريعية التي يمثلها الكونجرس أصلاً على أساس الفصل شبه الكامل بينهما. فليس للبرلمان مساءلة الرئيس أو الوزراء سياسياً وسحب الثقة منهم. وكل ما يملكه البرلمان ازاءهم هو اثارة مسؤوليتهم الجنائية باتهامهم ومحاكمتهم. في حالة ارتكابهم للجرائم الجنائية. وبالمثل لا يجوز لرئيس الجمهورية حل البرلمان، وليس له أو لوزرائه أن يكونوا أعضاء فيه بل وليس للوزراء دخوله الا كزائرين. واستثناء من مبدأ الفصل الكامل بين السلطات يجوز لرئيس الجمهورية الاعتراض على القوانين اعتراضاً لا يستطيع الكونجرس تفاديه الا بموافقة ثانية بأغلبية خاصة هي أغلبية الثلثين. وللرئيس أيضاً حق التوصية التشريعية من خلال رسالته الى الكونجرس. وفي مقابل ذلك تجب موافقة الكونجرس على تعيينات كبار الموظفين بما فيهم السفراء والقناصل وقضاة المحكمة الاتحادية العليا والوزراء، وان كان العرف قد جرى على عدم الاعتراض على الوزراء الذين يختارهم الرئيس لمعاونته في تنفيذ السياسة العامة للدولة. كما يلزم موافقة البرلمان لنفاذ المعاهدات الدولية التي يبرمها الرئيس. ويجب موافقة الكونجرس أيضاً على ميزانية الاتحاد وعلى الاعتمادات الاضافية التي يطلبها الرئيس وهو بذلك يمارس رقابة مؤثرة على اعمال الرئيس.

ويتحقق التعاون والاتصال عملياً بين السلطتين التشريعية والتنفيذية عن طريق اللجان البرلمانية التي يتم تشكيلها لتحقيق أهداف مختلفة ويشترك في اجتماعاتها ومناقشاتها الوزراء. ويزداد هذا التعاون عملاً عندما ينتمي رئيس الجمهورية والاغلبية البرلمانية لنفس الحزب السياسي، سواء أكان هذا الحزب هو الحزب الجمهوري أم الحزب الديمقراطي.

المبحث الثالث

النظام المجلسي
(حكومة الجمعية)

ندرس النظام المجلسي أو حكومة الجمعية فيما يلي - بإيجاز - في مطلبين أولهما يتعلق بخصائص هذا النظام، والثاني يتصل بالتطبيق العملي لهذا النظام في الاتحاد السويسري.

المطلب الاول

خصائص النظام المجلسي

أولاً - ترجيح كفة البرلمان:

يقوم النظام المجلسي أو نظام حكومة الجمعية على أساس ترجيح كفة المجلس التشريعي - الذي تشتق منه صفة النظام - على الهيئة التنفيذية. فالسلطة التشريعية باعتبارها الممثلة للشعب يجب أن تكون لها السيطرة على السلطة التنفيذية.

ويستند هذا النظام على فكرة وحدة السيادة أو السلطة في الدولة وهي فكرة الفيلسوف جان جاك روسو التي عارض بها نظرية مونتسكيو في الفصل بين السلطات.

فالسلطة التشريعية هي السلطة الاساسية في الدولة، تركز السلطة في يدها نيابة عن الشعب. فهي السلطة التي تختار الوزراء وتحدد اختصاصاتهم. ومن حقها وضع السياسة العامة للدولة، وتوجيه الاوامر للحكومة، وتعديل قراراتها أو الغاؤها. ولها توجيه الاسئلة والاستجوابات للوزراء ومساءلتهم سياسياً وعزلهم عند اللزوم.

ثانياً ـ تبعية السلطة التنفيذية :

والسلطة التنفيذية هي هيئة جماعية تقوم بتنفيذ السياسة العامة للدولة. وليس لرئيسها اختصاصات متميزة أو سلطات خاصة. وهي تابعة للسلطة التشريعية لا تملك حلها أو فرض رقابتها عليها.

المطلب الثاني

النظام المجلسي في يسويسرا

ليست سويسرا هي أول دولة أقامت نظام الحكم المجلسي أو نظام حكومة الجمعية بدستورها الاتحادي الصادر عام ١٨٧٤ والذي لا يزال مطبقاً حتى الآن. فقد سبق أن ظهر هذا النظام بصفة مؤقتة في فرنسا في أعقاب بعض الثورات في عامي ١٧٩٢ و١٨٤٨، ولكنه سرعان ما تلاشى، ولم يكتب له البقاء الا في سويسرا، وهي بلد تطبيقه الوحيد الآن.

أولاً ـ السلطة التشريعية :

تتكون السلطة التشريعية في سويسرا من مجلسين مدة كل منهما أربع سنوات، يتم أختيار أعضائهما عن طريق الأنتخاب العام، وهما :

ـ المجلس الوطني، وهو يمثل شعب دولة الاتحاد الفيدرالي. ويتكون من مائتي عضو يختارون على مستوى الدولة ككل.

ـ مجلس المقاطعات وهو يمثل المقاطعات أو الولايات على قدم المساواة. ويتكون من أربعة وأربعين عضواً ينوبون عن اثنين وعشرين مقاطعة، ويقوم شعب كل ولاية باختيار نائبين لتمثيلهم فيه.

والبرلمان الاتحادي هو الذي يقوم باختيار أعضاء ورئيس السلطة التنفيذية التي تعتبر هيئة جماعية ليس لرئيسها اختصاصات متميزة، وليس لأعضائها أن يكونوا أعضاء في البرلمان، مما ييسر تبعيتها له. وللبرلمان توجيه الاوامر والتعليمات

للمجلس الاتحادي، وهو الاسم الرسمي للسلطة التنفيذية السويسرية. وله توجيه الاسئلة والاستجوابات الى أعضائه. غير أنه استثناء من فكرة التبعية ليس للبرلمان عزل أعضاء المجلس الاتحادي خلال مدة عضويتهم، وليس أمامه اذا قدر مسؤوليتهم الا عدم تجديد انتخابهم.

ثانياً ـ السلطة التنفيذية:

تتكون السلطة التنفيذية ـ وتسمى المجلس الاتحادي ـ من سبعة أعضاء ينتخبهم البرلمان الاتحادي بمجلسيه منعقدين بهيئة مؤتمر لمدة أربع سنوات أيضاً، ويختار من بينهم رئيس المجلس الذي يعتبر في نفس الوقت رئيساً لدولة الاتحاد السويسري، ولكنه لا يتميز بسلطات خاصة بسبب رئاسته. ويجوز اعادة انتخاب أعضاء المجلس الاتحادي لمرات متعددة، وهم غير قابلين للعزل بحكم الدستور. وليس للمجلس الاتحادي أي نوع من أنواع الرقابة أو التدخل في شؤون البرلمان. فليس له حله أو تعطيله أو تأجيل دور انعقاده أو مجرد دعوته للانعقاد.

ويتمتع المجلس التنفيذي عملاً بقدر لا ينكر من القوة والاستقرار رغم نصوص التبعية التي أوردها الدستور. وذلك توافقاً مع طبائع الامور التي اقتضت تقوية السلطة التنفيذية في جميع أنظمة الحكم في العالم، حتى تتمكن من الاضطلاع بمهامها المتزايدة التي هي اكثر علماً بها واحتكاكاً. وساعد على ذلك عدم قابلية أعضاء المجلس الاتحادي للعزل، فضلاً عما جرى عليه العرف من تجديد عضوية أعضاء المجلس واستقرارهم في مناصبهم ما داموا يحسنون القيام بمهامهم، وهو ما يتفق وعقلية الشعب السويسري ووعيه.

لذلك فان فكرة تبعية السلطة التنفيذية الكاملة التشريعية التي قيل بها كخصيصة من خصائص النظام المجلسي أو نظام حكومة الجمعية لم تكن واضحة مؤكدة الا في تلك الفترات القصيرة التي طبق فيها في التاريخ الدستوري الفرنسي. ولو طالت تلك الفترات للطف التطبيق العملي من فكرة التبعية لحساب القوة والاستقلال كما حدث في النظام السويسري.

الفصل العاشر

الحكومة والمعارضة

يؤكد الفقهاء الغربيون أن للمعارضة أهمية كبيرة في حماية الحريات العامة وحسن قيام الحكومة بمهامها تحقيقاً للصالح العام. فعن طريق الحوار بينها وبين الحكومة يمكن التوصل الى أفضل الحلول للمشاكل العامة. كما يمكن كشف ما قد تقع فيه الحكومة من أخطاء في معالجتها للأمور العامة بقصد تداركها واعلام الناخبين بها لوضعها في الاعتبار عند تقييم الحكومة في الانتخابات المقبلة.

وتقدم المعارضة بديلاً للحكومة يسمح للناخبين بالخيار بين تغيير الحكومة وابقاء الأوضاع على ما هي عليه. وتفسح المعارضة طريقاً شرعياً منظماً للتعبير عن الرأي الآخر علناً. وتساهم المعارضة في رفع مستوى الوعي العام للمواطنين وتربيتهم سياسياً. وفضلاً عن ذلك توقف المعارضة تسلط الحكومة وتقاوم تجاوزاتها وما يمكن أن يقع منها من اعتداءات على حقوق وحريات الأفراد.

ويقتضي وجود المعارضة تعدد الاتجاهات الذي يتمثل في دول الديموقراطيات الغربية في تعدد الاحزاب السياسية. وتعدد الاتجاهات يفترض ممارسة حقيقية لحرية الرأي والفكر. ونظراً لما تسببه المعارضة من ازعاج للحكومة واظهار لزلاتها واخطائها أمام الرأي العام، فان الحكومات الدكتاتورية ـ على اختلاف أشكالها ـ ترفض السماح بقيام معارضة جادة قوية. أما الحكومات الديموقراطية فتعتبر المعارضة وسيلة لازمة لتشغيل النظام السياسي وصيانة الحريات فيه. وتشكل المعارضة والاغلبية نوعاً من التزاوج غير القابل للانفصال في القانون

الغربي الذي يرتكز على نوع من التوازن السياسي.

والشريعة الاسلامية لا تستبعد المعارضة أو تحرمها الا اذا خالفت حكماً قطعياً من أحكام الكتاب الحكيم أو السنة الشريفة.

أما في غير هذه الحالة فالمعارضة جائزة، بل وقد تكون واجبة. وعلى ذلك فان حكم المعارضة في الشريعة الاسلامية يختلف حسب نوعية موضوعها وعلاقته بأحكام الله. فالمعارضة قد تكون محرمة، وقد تكون مباحة، وقد تكون واجبة:

١ ـ المعارضة المحرمة:

تكون المعارضة محرمة عندما تخالف حكماً شرعياً قطعي الثبوت والدلالة من أحكام القرآن الكريم أو السنة المطهرة. وذلك أمر طبيعي، لأن مثل هذه الاحكام المنزلة يجب ألا تكون محلا للخلاف أو الاعتراض في دولة اختارت بين الايمان والكفر، وارتضت بارادتها الاسلام دينا. ويقول الله تبارك وتعالى: ﴿وما كان لمؤمن ولا مؤمنة اذا قضى الله ورسوله أمراً أن يكون لهم الخيرة من أمرهم﴾[1]. ويقول جل شأنه: ﴿وأطيعوا الله ورسوله ولا تنازعوا فتفشلوا وتذهب ريحكم، وأصبروا أن الله مع الصابرين﴾[2]. فلا تجوز المعارضة في تحقيق المساواة أو اقامة العدالة بين الناس، أو تطبيق مبدأ الشورى كأساس لاتخاذ القرار، أو تنفيذ أي حكم شرعي.

٢ ـ المعارضة المباحة:

المعارضة المباحة تكون في المسائل التي لم يرد بشأنها نص قطعي الثبوت والدلالة، أي فيما يجوز فيه اختلاف الرأي والاجتهاد. والمسلمون مطالبون بالتفكير في تنظيم المسائل التي تركت لهم تنظيماً يتفق مع ظروفهم ويحقق مصالحهم. ومن الطبيعي أن تختلف وجهات النظر عند التفكير. فيمكن الاختلاف مثلاً في طريقة اختيار رئيس الدولة، وطريقة الشورى، ومدى التزام الرئيس بآراء أهل الشورى،

---

(١) الآية ٣٦ من سورة الاحزاب.

(٢) الآية ٤٦ من سورة الأنفال.

وفي تفسير أحد النصوص التي تحتمل اكثر من معنى وفي بيان حكم ليس فيه دليل قطعي.

٣ ـ المعارضة الواجبة:

تكون المعارضة واجبة عندما تواجه أمراً يخالف أحكام الشريعة الاسلامية وذلك من باب الامر بالمعروف والنهي عن المنكر. فيقول الله جل شأنه: ﴿ولتكن منكم أمة يدعون الى الخير ويأمرون بالمعروف وينهون عن المنكر، وأولئك هم المفلحون﴾[١] ولعن الله الذين لا يتناهون عن المنكر، فقال سبحانه: ﴿لعن الذين كفروا من بني اسرائيل على لسان داود وعيسى بن مريم، ذلك بما عصوا وكانوا يعتدون. كانوا لا يتناهون عن منكر فعلوه، لبئس ما كانوا يفعلون﴾[٢]. ويبين الله للناس أن الأمة كلها قد تصاب بضرر بسبب أعمال ظالمة ارتكبها حكامها أو بعض أبنائها، فيقول سبحانه: ﴿واتقوا فتنة لا تصيبن الذين ظلموا منكم خاصة، وأعلموا أن الله شديد العقاب﴾[٣]. ويؤكد جل جلاله أن طاعة الحكام في معصية الله لا تعفى من المسؤولية أو تنجى من النار، فيقول على لسان بعض أصحاب الجحيم ﴿وقالوا ربنا انا أطعنا سادتنا وكبراءنا فأضلونا السبيلا، ربنا آتهم ضعفين من العذاب والعنهم لعناً كبيراً﴾[٤]. ويقول المولى عن فرعون واتباع قومه له في بغية ﴿فاستخف قومه فأطاعوه، انهم كانوا قوما فاسقين. فلما آسفونا انتقمنا منهم، فأغرقناهم أجمعين﴾[٥].

وأحاديث الرسول صلى الله عليه وسلم كثيرة في بيان وجوب معارضة المسلمين لكل منكر. فيقول عليه السلام «من رأى منكم منكراً فليغيره بيده، فان لم

(١) الآية ١٠٤ من سورة آل عمران.
(٢) الآية ٧٨ من سورة المائدة.
(٣) الآية ٢٥ من سورة الانفال. وانظر في تفسير هذه الآية: سيد قطب: في ظلال القرآن المجلد الثالث ـ ص ١٤٩٦. وعباس محمود العقاد: الديموقراطية في الاسلام ـ الطبعة الثالثة ـ ص ٤٦.
(٤) الأيتان ٦٧ و ٦٨ من سورة الحزاب.
(٥) الايتان ٥٤ و ٥٥ من سورة الوخرف.

يستطع فبلسانه، فان لم يستطع فبقلبه، وذلك أضعف الايمان». ويقول: «ما أقر قوم المنكر بين أظهرهم الا عمهم الله بعذاب محتضر». ويقول: «لتأمرن بالمعروف ولتنهن عن المنكر أو ليسلطن الله عليكم شراركم ثم يدعو خياركم فلا يستجاب لهم». ويقول: «أحب الجهاد الى الله تعالى كلمة حق عند سلطان جائر»[1].

وقد حث الخلفاء الراشدون ـ وهم رؤساء الدولة الاسلامية في عصرها الذهبي ـ الناس على معارضتهم اذا ما أعوجوا أو ضلوا طريق الرشاد:

ـ فهذا أبو بكر الصديق الخليفة الأول لرسول الله صلى الله عليه وسلم يخطب في الناس بعد بيعته فيقول: «أيها الناس: اني قد وليت عليكم ولست بخيركم، فان أحسنت فأعينوني، وان أسأت فقوموني . . . . أطيعوني ما أطعت الله ورسوله، فان عصيت فلا طاعة لي عليكم»[2].

ـ وهذا عمر بن الخطاب الخليفة الثاني رضي الله عنه يقول للناس: «ان رأيتم في اعوجاجا فقوموني». فيرد عليه أحد المسلمين بقوله: «والله لو رأينا فيك أعوجاجا لقومناه بسيوفنا» فيعقب عمر راضياً شاكراً: «الحمد لله الذي أوجد في المسلمين من يقوم عمر بحد السيف»[3].وعندما اعترض رجل من جلسائه على أحد المسلمين لقوله لعمر «اتق الله» نهره عمر قائلاً: «نعم ما قال، لا خير فيكم اذا لم تقولوها، ولا خير فينا اذا لم نسمعها»[4]. وقال رجل لعمر ـ وهو يخطب فوق المبر ـ: «لا سمعا ولا طاعة» واتهمه بأنه استأثر لنفسه دون المسلمين بثوب أطول من تلك التي وزعت عليهم. فما كان من عمر الا أن طلب من ابنه عبد الله رضي الله عنه أن يروي للناس السبب في ذلك ليدفع التهمة عن أبيه. فقام ابن عمر وأخبر أنه أعطى أباه من ثوبه ما أكمل به ثوبه. فتراجع المعترض راضياً وهو يقول: «أما الآن

---

(١) راجع في ذلك: ابن حزم: الفصل في المال والأهواء والنحل ـ الجزء الرابع ـ ص ١٧١ وما بعدها.

(٢) الدكتور عبد المجيد بخيث: عصر الخلفاء الراشدين ـ ص ٤٥.

(٣) الدكتور سليمان الطماوي: السلطات الثلاث ـ ص ٢٨١ وما بعدها.

(٤) أبو يوسف: الخراج ـ الطبعة الثالثة ـ ص ١٢.

فالسمع والطاعة»[1]. وعندما آراد عمر منع المبالغة في مهور النساء بوضع حد أعلى لها قياساً على مهر فاطمة الزهراء، ردته احدى المسلمات ذاكرة قول الله تعالى: ﴿وآتيتم احداهن قنطاراً فلا تأخذوا منه شيئاً﴾[2]. والآية الكريمة تفيد جواز أن يكون المهر قنطاراً، وقد وردت كلمة قنطار للدلالة على كبر المقدار[3]. وهذا ما أدركه عمر رضي الله عنه فتراجع بورع وتواضع، وهو يقول: «أخطأ عمر وأصابت امرأة».

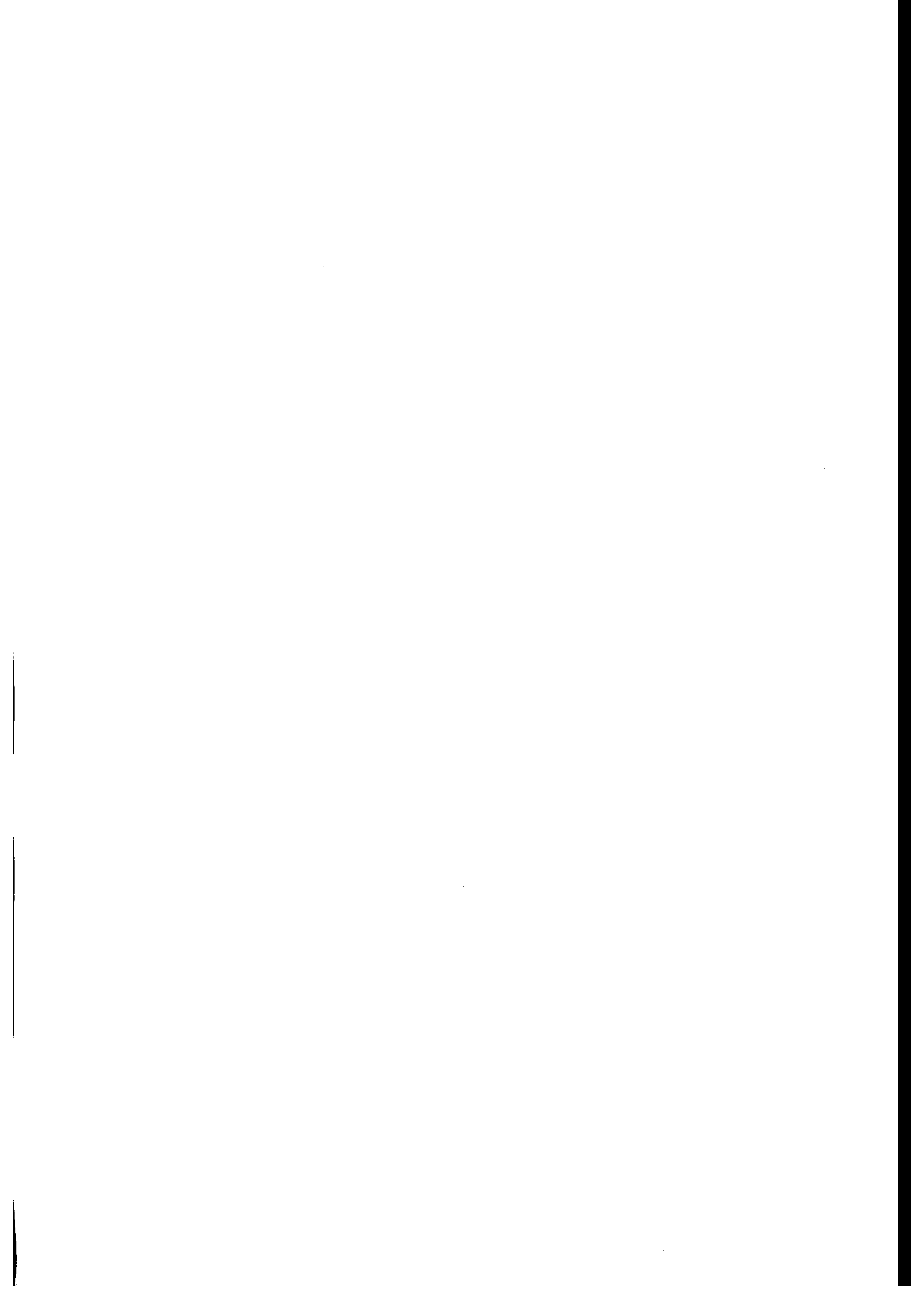
ـ وكان عثمان بن عفان الخليفة الثالث رضي الله عنه يطلب من الناس أن يردوه الى طريق الحق ان هو حاد عنه. وقد واجه من المعارضة والانتقادات الشديدة ما لم يواجهه أحد الخلفاء الراشدين قبله حتى قتله أحد الساخطين على حكمه[4].

ـ وكان الامام علي بن ابي طالب رابع الخلفاء الراشدين كرم الله وجهه مثالاً للنزاهة، والتسامح، وسعة الصدر، وقبول المعارضة، والانصات للرأي الآخر والرد عليه بحكمة ـ وان فسد ـ محاولاً الاقناع والتوضيح، حتى اغتاله أحد الفسقة من أتباع الطامعين في السلطة.

ـ ومنذ قيام الخلافة الأموية الى زوال الخلافة العثمانية في النصف الاول من القرن الثالث عشر الهجري قام فقهاء المسلمين ـ رغم كبت المعارضة السياسية ـ بدور يذكره التاريخ في انتقاد اخطاء ولاة الأمور وبيان حكم الشريعة فيما يقع منهم من أعمال أو يصدر عنهم من أقوال، وتعرض بعضهم في سبيل ذلك لأذي كثير[5].

---

(١) الغزالي: احياء علوم الدين ـ الجزء الثاني ـ ص ٣٢٧.
(٢) الآية ٢٠ من سورة النساء..
(٣) يرى الدكتور عبد الحميد متولى ـ على خلاف ذلك ـ أن الصواب انما كان الى جانب عمر رغم اقراره ـ خطأ ـ بالخطأ. وذلك لاختلاف موضوع الرأي عن موضوع النهي في الآية الكريمة. راجع: مبادىء نظام الحكم في الاسلام ـ ١٩٧٤ ـ ص ٢٨٦.
(٤) ابن سعد: الطبقات الكبرى ـ الجزء الثالث ـ ١٩٥٧ ـ ص ٦٦ وما بعدها.
(٥) الغزالي: احياء علوم الدين ـ الجزء الثاني ـ ص ٩٨.



الباب الثاني

أسس دستور الإمارات

ظل الاتحاد بين امارات الخليج العربي أملا يراود النفوس، استجابة لقول الله تعالى: ﴿واعتصموا بحبل الله جميعاً ولا تفرقوا﴾[1]. وتحقيقاً للخير العام لسكان المنطقة، وتجميعاً لعناصر القبائل والعشائر والاسر الموزعة بين أرجائها. وكانت الامارات خاضعة للاحتلال البريطاني منذ أواخر القرن التاسع عشر حتى أواخر الستينات من القرن العشرين. وعندما أعلنت الحكومة البريطانية عن عزمها على الانسحاب من منطقة الخليج قبل نهاية عام ١٩٧١، زاد الاحساس بالرغبة في الاتحاد والتضامن بين أهل الامارات، صيانة للاستقلال المرتقب وحفاظاً عليه. تلك الرغبة القديمة التي استقرت في نفوس شعب جمعته وحدة الدين واللغة والتاريخ والحضارة والاقليم.

وقد بدأ السعي الى اقامة دستور دولة الامارات العربية المتحدة بصدور البيان المشترك الموقع عليه من كل من سمو الشيخ زايد بن سلطان آل نهيان حاكم «أبو ظبي»، وسمو الشيخ راشد بن سعيد آل مكتوم حاكم «دبي» - بتاريخ ١٩ فبراير عام ١٩٦٨ - يعلن قيام اتحاد فيدرالي بين الامارتين، ويدعو حكام الامارات الشقيقة الأخرى الى مباركة هذا الاتحاد والانضمام اليه ليشمل كل من الامارات التسع: قطر، والبحرين، وأبو ظبي، ودبي، والشارقة، ورأس الخيمة، وعجمان، وأم

---

(١) الآية رقم ١٠٣ من سورة آل عمران.

القيوين، والفجيرة.

واستجابة لهذا النداء انعقد أول مؤتمر لحكام الامارات التسع في دبي في الخامس والعشرين من فبراير عام ١٩٦٨، وانتهى المؤتمر باتفاقية تقرر فيها انشاء اتحاد فيدرالي بينها جميعاً، ويسمى «اتحاد الامارات العربية». ونصت الاتفاقية على أن يعمل بأحكامها ابتداء من ٣٠ مارس عام ١٩٦٨، والى حين وضع ميثاق بالنظام الدائم للاتحاد. وأقامت الاتفاقية مجلساً أعلى من حكام الامارات للاشراف على شؤون الاتحاد، ومجلسا للاتحاد يكون بمثابة هيئة تنفيذية له، ومحكمة اتحادية عليا(١).

غير أن غموض بعض نصوص الاتفاقية وعدم معالجتها لعدد من المسائل الهامة التي أثارت الخلاف بين الاعضاء، وتردد بعض الامارات في قبول اقامة الاتحاد بالصورة التي ارتضتها أغلبيتها، بالاضافة الى اعلان المبعوث البريطاني الخاص أن المملكة المتحدة ليست على استعداد للاعتراف باستقلال أي من الامارات السبع المعروفة بالامارات المتصالحة ـ وهي تلك التي تتكون منها دولة الامارات الآن ـ الا في اطار اتحادي يجمعها، وأنها مستعدة للاعتراف باستقلال كل من قطر والبحرين، كل ذلك دفع حكام الامارات المتصالحة الى الاجتماع في دبي في اليوم الثامن عشر من يوليو عام ١٩٧١ واعلان قيام دولة الامارات العربية المتحدة، على أساس الدستور المؤقت لعام ١٩٧١.

وفي دراستنا لدستور دولة الامارات العربية المتحدة نتناول بالبحث الملامح العامة لهذا الدستور، ثم السلطات العامة فيه. وذلك في فصلين متتابعين.

---

(١) راجع في تفصيل ذلك:
دكتور وحيد رأفت: دراسة ووثائق حول اتحاد الامارات العربية في الخليج ١٩٧١ ـ ص ٢ وما بعدها.

الفصل الأول

الملامح العامة للدستور

لإيضاح الملامح العامة لدستور دولة الامارات نبحث فيما يلي الأمور الآتية:

- خصائص دستور الامارات.
- الشكل الاتحادي للدولة.
- طبيعة نظام الحكم.

المبحث الأول

خصائص دستور الامارات

لدستور دولة الامارات العربية - كغيره من الدساتير - بعض الخصائص التي يتميز بها، سواء من الناحية الشكلية باعتباره وثيقة رسمية مكتوبة، أم من الناحية الموضوعية باعتبار ما انطوى عليه من قواعد لتنظيم شؤون الحكم في الدولة.

أولاً - الخصائص الشكلية:

تتركز أهم الخصائص الشكلية لدستور دولة الامارات العربية المتحدة في أنه دستور، مؤقت، جامد، صدر في صورة منحة من حكام الامارات الى شعبها، ونتحدث فيما يلي عن كل من هذه الخصائص:

١ ـ الدستور مؤقت:

صدر دستور دولة الامارات العربية المتحدة باعتباره دستوراً مؤقتاً يعمل به الى أن يتم اعداد الدستور الدائم للاتحاد، كما ورد في ديباجته. وحددت المادة ١٤٤ من هذا الدستور مدة سريانه بخمس سنوات ميلادية. والمعروف فقهاً أن الدستور المؤقت هو ذلك الذي تحدد مدة سريانه سلفاً، وعادة ما تكون مدة قصيرة لا تتجاوز بضع سنين. وهو يقابل ما يسمى «بالدستور الدائم» الذي لا تحدد لسريانه مثل هذه المدة. مع ملاحظة عدم دقة هذه التسمية لأن الدساتير تتغير وتتعدل أحكامها، سواء بالطرق المنصوص عليها فيها، أو بالثورات والانقلابات، والدائم الذي لا يتغير هو الله وحده، سبحانه وتعالى.

غير أن حياة الدساتير المؤقتة ترتبط بظروف مجتمعاتها السياسية والاجتماعية والاقتصادية أكثر من ارتباطها بالمدد المحددة لسريانها سلفاً. وقد حالت الظروف في دولة الأمارات العربية المتحدة حتى الآن دون امكان اعداد دستور دائم يمكن الاتفاق على أحكامه من جانب كافة الامارات، لذلك تقرر مد العمل به خمس سنوات أخرى، تلتها مدد متتابعة الى أن أقتربت حياته من العشرين عاماً. وقد أصدر المجلس الأعلى للاتحاد قراراته بالتمديد في أعوام ١٩٧٦، ١٩٨١، ١٩٨٦.

وهذا لا ينال من قيمة الدستور المؤقت نفسه ولا يقدح في فكرة الاتحاد ذاتها، فما دامت الظروف لم تتغير تغييراً كافياً لاستيعاب دستور جديد، ولا تزال تتناسب مع أحكامه، وما دامت تلك الأحكام مستمرة في تحقيق أهدافها، لدرجة لم يشعر بعد أولو الرأي معها بضرورة استبدال الدستور بآخر، فان الحكمة تقتضي بقاءه ما ظلت الأمور على ما هي عليه. لأن وضع دستور جديد لا يتوافق والظروف الراهنة يضر أكثر مما ينفع، رغم ما قد يصاحبه من مظهر براق، وما قد يعتقده البعض من أنه يمثل تطوراً الى الامام، أو دعماً لمسيرة الاتحاد.

٢ ـ الدستور جامد:

يقصد بالدستور الجامد ـ في الاصطلاح الدستوري ـ ذلك الذي لا يجوز

تعديل نصوصه بنفس اجراءات تعديل التشريعات العادية، وانما باجراءات أشد وشروط أصعب. وذلك حرصاً على نصوصه وسيادة أحكامه ووضعه في مرتبة أعلى من مرتبة القوانين العادية، ويقابل الدستور الجامد الدستور المرن، وهو ذلك الذي يمكن تعديله بالكيفية التي تعدل بها القوانين العادية. وأغلب الدساتير المكتوبة في العالم جامدة.

ويتمثل جمود دستور دولة الامارات العربية المتحدة[1] في أمرين اثنين:

- أولهما أن اقتراح تعديل الدستور يدخل في اختصاص المجلس الأعلى للاتحاد (المادة ١٤٢)، وليس مجلس الوزراء كما هو الشأن بالنسبة للقوانين العادية (المادة ٦٠).

- وثانيهما أن الأغلبية المطلوبة للموافقة على مشروع التعديل من جانب المجلس الوطني الاتحادي ليست هي الأغلبية العادية وهي أكثر من نصف الاصواب، وانما هي أغلبية خاصة تتمثل في ثلثي الاصوات (المادة ١٤٤/جـ).

وتأكيداً لفكرة جمود الدستور وعلو أحكامه قضت المادة ٩٥ منه بانشاء محكمة اتحادية عليا، تختص دائرتها الدستورية برقابة دستورية القوانين، وفقاً لنص المادة ٩٩ من الدستور.

وغني عن البيان أن الجمود الذي يتصف به دستور دولة الامارات العربية المتحدة هو جمود نسبي وليس مطلقاً. وذلك لأنه لم يتضمن أي نص يحرم تعديل أحكامه أو بعضها، سواء بصفة دائمة أم مؤقته. ولا شك في سلامة هذا الموقف، خاصة وأن الأمر يتعلق بدستور مؤقت، المفروض أن يقتصر سريانه على مدة محددة سلفاً، ثم يستبدل به غيره. وقد اشترط دستور دولة الأمارات لامكان تعديل حكم من

---

(١) ومن الذين قالوا بجمود دستور الامارات العربية المتحدة: دكتور أحمد كمال أبو المجد: النظام الدستوري لدولة الامارات العربية المتحدة، ص ١٢٠ الدكتور محسن خليل: النظام الدستوري لدولة الامارات العربية المتحدة - ١٩٧٢ - ص ١٤٠، دكتور شمس مرغني علي: الوجيز في القانون الدستوري ص ٣٠، الدكتور مصطفى عفيفي: الوجيز في مبادىء القانون الدستوري الكتاب الثاني ص ٢٠٧.

أحكامه المرور بالمراحل التالية:

١ ـ اقتراح التعديل:

ينفرد المجلس الأعلى للاتحاد باقتراح تعديل الدستور، إذا قدر أن مصالح العليا تتطلب ذلك. فقد نصت المادة ١٤٤ من الدستور في فقرتها الثانية (أ) على أنه «اذا رأى المجلس الأعلى أن مصالح الاتحاد العليا تتطلب تعديل هذا الدستور، قدم مشروع تعديل دستوري الى المجلس الوطنى الاتحادي». ويرى بعض الفقهاء أن عبارة «المصالح العليا للاتحاد» تعتبر قيداً غير لازم لتعديل القوانين العادية[1]. ونرى أن هذا الاشتراط يعتبر تحصيل حاصل لان منطق الأمور يقضي بعدم تعديل أي قانون الا اذا وجدت الاسباب المبررة واستهدف التعديل التجاوب معها تحقيقاً للصالح العام. وطبيعي أن تعديل الدستور ـ وهو أعلى القوانين في دولة الاتحاد ـ يجب أن تتطلبه مصالح الاتحاد العليا، دون حاجة الى النص على ذلك[2].

وجدير بالذكر أن الهيئة التي عهد اليها الدستور بمهمة اقتراح تعديل الدستور وهي المجلس الأعلى للاتحاد، أعلى من تلك التي أوكل اليها اقتراح مشروعات القوانين العادية، وهي مجلس الوزراء، وفقاً للبند الثاني من المادة ٦٠ من الدستور[3].

٢ ـ اعداد التعديل:

يتولى المجلس الأعلى أيضاً اعداد مشروع التعديل الدستوري، وهو ما يستفاد ـ بغير شك ـ من النص سالف الذكر، حيث يقضي بأن يقدم المجلس المذكور «مشروع التعديل الدستوري» الى المجلس الوطني الاتحادي. وهذا يعني أن اقتراح التعديل يقدم في صورة مشروع معد سلفاً. ويبدو أن هذا هو اتجاه المشرع الدستوري في دستور الامارات لعام ١٩٧١ بصفة عامة، حيث أخذ بنفس الحكم

(١) الدكتور السيد محمد ابراهيم: المرجع السابق ـ ص ١٤١.
(٢) راجع في نفس الاتجاه: دكتور محسن خليل ـ المرجع السابق ـ ص١٩٨.
(٣) ومن ذلك يتضح أن المجلس الوطني الاتحادي ليس له اقتراح أي تشريع دستوري أو عادي.

بالنسبة للقوانين العادية، فجعل اقتراحها واعدادها من إختصاص جهة واحدة هي مجلس الوزراء، وان كان كل من الاقتراح والتعديل قد ورد في مادة مستقلة[1].

٣ ـ اقرار التعديل:

يقوم المجلس الوطني الاتحادي باقرار مشروع التعديل الدستوري بموافقة ثلثي الأصوات للأعضاء الحاضرين. وذلك حسب ما قضت له الفقرة (جـ) من البند ٢ من المادة ١٤٤ من الدستور. ومعنى ذلك أن الدستور قد اشترط أغلبية خاصة هي أغلبية ثلثي أصوات الحاضرين لاقرار مشروع التعديل الدستوري. وهذه الأغلبية أكثر من مجرد الأغلبية المطلقة الحاضرين، المتطلبة في حالة اقرار القوانين العادية، حيث لم تشترط الفقرة (أ) من البند (٢) من المادة ١١٠ من الدستور أغلبية خاصة لاقرار هذه القوانين، مما يعني أن الموافقة عليها تكون بالأغلبية المطلقة للحاضرين.

وفيما عدا هذه الأغلبية الخاصة المستلزمة لأقرار مشروع التعديل الدستوري «تكون اجراءات إقرار التعديل الدستوري مماثلة لإجراءات اقرار القانون»، وهو ما قضت به الفقرة (ب) من البند (٢) من المادة ١٤٤ من الدستور[2]. وتتلخص هذه الإجراءات - في حالة الموافقة على المشروع - في أن يعرض مجلس الوزراء المشروع على رئيس الاتحاد للموافقة عليه ولعرضه على المجلس الأعلى للتصديق عليه، ثم يوقع عليه رئيس الاتحاد ويصدره.

أما حالة عدم موافقة المجلس الوطني على المشروع كما قدم اليه فقد واجهها البند الثالث من المادة ١٠٠، ونصها كما يلي: «اذا أدخل المجلس الوطني الاتحادي تعديلاً على مشروع (القانون)، ولم يكن هذا التعديل مقبولاً لدى رئيس

---

(١) راجع المادة ٢/٦٠ والمادة ١١٠/٢/أ من الدستور.

(٢) وقد دفعت هذه الفقرة بعض الفقهاء الى القول بأن دستور دولة الامارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١، هو دستور مرن يعدل كما تعدل القوانين العادية وبنفس الاجراءات. غير أن الأغلبية الخاصة المستلزمة لاقرار التعديل في حالة موافقة المجلس الوطني عليه ترجح جمود الدستور.

الاتحـاد أو المجلس الأعلى، أو اذا رفض المجلس الـوطني الاتحـادي المشـروع، فـان لرئيس الاتحـاد أو المجلس الأعلى أن يعيده الى المجلس الـوطني الاتحادي. فإذا أجرى المجلس الوطني الاتحادي في ذلك أي تعديل لم يكن مقبولاً لدى رئيس الاتحـاد أو المجلس الأعلى، أو رأى المجلس الوطني الاتحـادي رفض المشروع، كان لرئيس الاتحاد أن يصدر (القانون) بعد مصادقة المجلس الأعلى عليه».

ومعنى ذلـك أنه اذا أصـر المجلس الـوطني الاتحـادي على تعـديـل مشـروع التعـديل الـدستوري أو رفضـه، فأن لـرئيس الاتحاد أن يصـدر المشروع كمـا أعده المجلس الأعلى للاتحاد ودون اعتداد برأي المجلس الوطني الاتحادي. وذلـك بأن «يـوقـع رئيس الاتحـاد بـاسم المجلس الأعلى ونيـابـة عنـه التعـديـل الـدسـتـوري ويصدره[1]».

ويـلاحظ أن إجراءات التعـديل كمـا حددهـا دستور دولـة الامـارات العـربيـة المتحدة المؤقت لعام ١٩٧١ لا تتضمن مرحلة الموافقة على مبدأ التعديل.

٢ ـ الدستور منحة:

تصدر الدساتير المكتوبة بأساليب مختلفة وتتدرج حسب مدى دور الشعب في وضعهـا. وهذه الاسـاليب هي أسلوب المنحة، وأسلوب العقـد، وأسلوب الجمعية التأسيسية، وأسلوب الاستفتاء الشعبي.

وقد صدر دستور دولة الأمـارات العربيـة المتحدة في صـورة منحة من حكـام الامارات مجتمعين الى شعوبهم[2]. وكان دافعهم الى ذلك احساسهم بضرورة اقامة الاتحـاد بين اماراتهم صيـانة لاسقـلالها وحـريتها، وشعـورهم بأهميـة اعـداد شعب

---

(١) الفقـرة (د) من البند (٢) من المـادة ١٤٤ من الدستـور. ويلاحظ هنـا أن مصـادقـة المجلس الأعلى للاتحاد بالاصالة غير مستلزمة، وانما يكفي أن يوقع عليـه رئيس الاتحاد نيـابة عنـه، لأن مشروع التعديل مقدم أصلًا من المجلس الأعلى للاتحاد نفسه.

(٢) ومن أنصار هذا الرأي الدكتـور السيد محمـد ابراهيم: النـظام الدسـتوري في دولة الامـارات العـربية المتحـدة ـ ١٩٧٢ ـ ص١٥٤. والدكتـور عـادل الـطبـطائي: النـظام الاتحـادي في الامارات العربية ـ ١٩٧٨ ـ ص٨٢ و ٨٣.

الاتحاد لحياة دستورية كريمة تواكب النهضة الاقتصادية التي حققتها البلاد، وتساهم في خلق مستقبل أفضل لأبناء الأمارات العربية وأجيالها المقبلة. ولم تكن ظروف الشعب في فترة صدور الدستور تسمح ـ سياسياً واجتماعياً ـ باستخدام أساليب نشأة الدساتير الأخرى. ولم ير أولو الأمر غضاضة في ذلك، خاصة وأن الدستور قد صدر كدستور مؤقت[1].

ثانياً ـ الخصائص الموضوعية:

تتلخص الخصائص الموضوعية لدستور دولة الأمارات العربية المتحدة في أنه ذو انتماء عربي اسلامي، واتجاه فردي معتدل، وأنه كافل لنوعي الحقوق العامة، ممهد لاقامة ديموقراطية نيابية. ونوجز فيما يلي بيان كل من هذه الخصائص:

١ ـ الانتماء العربي الاسلامي:

أكد دستور دولة الامارات العربية المتحدة الانتماء العربي والاسلامي للدولة. فقضى في مادته السادسة بأن «الاتحاد جزء من الوطن العربي الكبير، تربطه به روابط الدين واللغة والتاريخ والمصير المشترك. وشعب الاتحاد شعب واحد، وهو جزء من الأمة العربية». وقرر في مادته السابعة أن «الاسلام هو الدين الرسمي للاتحاد، والشريعة الاسلامية مصدر رئيسي للتشريع فيه، ولغة الاتحاد الرسمية هي اللغة العربية». ونص في المادة الثانية عشرة منه على أن «تستهدف سياسة الاتحاد الخارجية نصرة القضايا والمصالح العربية والاسلامية. .» وجاء بديباجة الدستور أنه يستهدف اقامة «مجتمع عربي اسلامي» وهذا الانتماء العربي الاسلامي مؤكد في دساتير عدد من البلاد العربية الشقيقة.

---

(١) يرى بعض الفقهاء أن الدستور المؤقت لا يمكن ادراج اسلوب نشأته تحت الاساليب التقليدية، وأن دستور الامارات المؤقت قد نشأ بأسلوب خاص يتمثل في صورة تعاقد بين حكام الامارات المختلفة. راجع: دكتور محسن خليل ـ المرجع السابق ـ ص١٩٧٦.

٢ ـ الاتجاه الفردي المعتدل:

لم يشأ الدستور أن يعتنق المذهب الفردي المتطرف على غلوائه، ولا الاتجاه الاشتراكي المبالغ فيه بما بنطوي عليه من قيود، وانما اختار طريقاً وسطاً يفضل الطريقين المتطرفين هو المذهب الفردي المعتدل الذي لا يقصر وظيفة الحكومة على حفظ الأمن والنظام من جهتي الداخل والخارج، واقامة العدالة بين الناس فيما يسمى بالدولة الحارسة، وانما يجعل الدولة مسؤولة عن توفير الخدمات الاساسية لشعبها عن طريق الاعتراف بعدد من الحقوق الاجتماعية والاقتصادية للأفراد.

فحرصاً على حماية مصالح الفرد أكد دستور الامارات صيانة الملكية الخاصة وحرم نزع الملكية الا في الأحوال التي تستلزمها المنفعة العامة، وفقاً لأحكام القانون وفي مقابل تعويض عادل. وحظر المصادرة العامة للأموال وقضى بألا تكون عقوبة المصادرة الخاصة الا بناء على حكم قضائي، وفي الأحوال المنصوص عليها في القانون.

وحرصاً على مصالح المجتمع وحماية الضعفاء من أبنائه اعترف الدستور بوجود قيود ترد على الملكية بينها القانون (المادتان ٢١ و ٣٩) وجعل للأموال العامة حرمة، وأوجب على المواطنين حمايتها (المادة ٢٢) ونص في المادة ٢٤ منه على أن «الاقتصاد أساسه العدالة الاجتماعية وقوامه التعاون الصادق بين النشاط العام والنشاط الخاص، وهدفه تحقيق التنمية الأقتصادية وزيادة الأنتاج ورفع مستوى المعيشة، وتحقيق الرخاء للمواطنين في حدود القانون، ويشجع الأتحاد التعاون والادخار».

وجاء بالمادة ١٤ من الدستور أن «المساواة والعدالة الاجتماعية، وتوفير الأمن والطمأنينة، وتكافؤ الفرص لجميع المواطنين من دعامات المجتمع، والتعاضد والتراحم صلة وثقي بينهم». كما كفل الدستور حق العمل للأفراد فقضي بأن «يقدر المجتمع العمل كركن أساسي من أركان تقدمه، ويعمل على توفيره للمواطنين وتأهيلهم له. ويهي الظروف الملائمة لذلك بما يضعه من تشريعات تصون حقوق العمال، على ضوء التشريعات العمالية العالمية المتطورة.

صيانة الحقوق العامة:

كفل الدستور نوعى الحقوق العامة الفردية والاجتماعية بصورة وافية ليس من السهل تعديلها أو الإضافة اليها حتى في الدستور المرتقب:

ففيما يتعلق بالحقوق أو الحريات الفردية أو السياسية أكد الدستور حق الفرد في المساواة (المادة ٢٥) وحقه في الحرية والحماية من القبض أو التفتيش أو الحجز أو الحبس الا وفق أحكام القانون (المادة ٢٦). وقضى بأن يحدد القانون الجرائم والعقوبات (المادة ٢٧) وبأن العقوبة شخصية والمتهم بريء حتى تبت ادانته في محاكمة قانونية وعادلة (المادة ٢٨). وأكد حرية التنقل والاقامة (المادة ٢٩) وحرية الرأي والتعبير عنه بكافة وسائل التعبير المشروعة (المادة ٣٠) وحرية المراسلات وسريتها (المادة ٣١)، وحرية ممارسة الشعائر الدينية في حدود النظام العام والآداب (المادة ٣٢)، وحرية الاجتماع وتكوين الجمعيات، وحرمة المسكن (المادة ٣٦)، وحق الشكوى الى الجهات المختصة من امتهان الحقوق والحريات المنصوص عليها في الدستور (المادة ٤١).

وفيما يتعلق بالحقوق الاجتماعية حرص الدستور على حماية الاسرة (المادة ١٥)، وقضى بأن «يشمل المجتمع برعايته الطفولة والأمومة ويحمي القصر وغيرهم من الاشخاص العاجزين عن رعاية أنفسهم لسبب من الأسباب، كالمرض أو العجز أو الشيخوخة أو البطالة الاجبارية، ويتولى مساعدتهم وتأهيلهم لصالحهم وصالح المجتمع. وتنظم قوانين المساعدات العامة والتأمينات الاجتماعية هذه الامور. (المادة ١٦). ونص على حق التعليم، وجعله الزامياً في مرحلته الابتدائية، مجانياً في كل مراحله داخل الاتحاد، وعهد الى القانون بوضع الخطط اللازمة لنشر التعليم وتعميمه بدرجاته المختلفة، والقضاء على الأمية (المادة ١٧). وكفل للمواطنين الرعاية الصحية، ووسائل الوقاية والعلاج من الأمراض والأوبئة (المادة ١٩). ونص على أن يعمل المجتمع على توفير العمل للمواطنين وتأهيلهم له، ويهيء الظروف الملائمة لذلك بما يضعه من تشريعات تصون حقوق العمال ومصالح أرباب الأعمال (المادة ٢٠).

٤ ـ التمهيد للديموقراطية النيابية:

يتميز الدستور المؤقت للدولة الامارات العربية المتحدة بأنه ـ كما جاء في ديباجته ـ يستهدف ـ ضمن ما يستهدف ـ اعداد شعب الاتحاد للحياة الدستورية الحرة الكريمة، مع السير به قدماً نحو حكم ديموقراطي نيابي متكامل الأركان.....».

ومعنى ذلك أن دستور عام ١٩٧١ يمثل مرحلة انتقالية تصل ما بين مرحلتين: مرحلة سابقة هي مرحلة المجتمع القبلي بنظمه البسيطة المتواضعة، ومرحلة لاحقة هي مرحلة الديموقراطية الدستورية النيابية المتكاملة. ويقتضي المنطق وتستلزم المصلحة الا تنتهي المرحلة الانتقالية التي يسرى خلالها الدستور المؤقت الا اذا تطورت الأمور في الامارات تطوراً كافياً لتطبيق نظم الديمقراطية النيابية الحديثة، بصرف النظر عن عدد السنوات التي مضت منذ تطبيق أحكام هذا الدستور. لذلك ـ وحرصاً على نجاح التجربة الديموقراطية ومستقبلها ـ فقد تمت الموافقة على مد فترة سريان الدستور المؤقت منذ انتهاء الفترة المنصوص عليها فيه حتى الآن. وذلك في أعوام ١٩٧٦، ١٩٨١، ١٩٨٦.

المبحث الثاني

الشكل الاتحادي لدولة الامارات

قامت دولة الامارات العربية المتحدة نتيجة لاتحاد سبعة امارات عربية شقيقة متجاورة في شهر ديسمبر عام ١٩٧١. وأخذت الدولة الجديدة شكل الاتحاد المركزي أو الفيدرالي أو الدستوري كما يسميه بعض الفقهاء. وحرص الدستور على إقامة نوع من التوازن بين أمرين أساسين هما:

ـ اقامة دولة واحدة تتمتع حكومتها المركزية بالاختصاصات الدستورية اللازمة لتحقيق المصالح المشتركة لشعبها.

ـ المحافظة على ذاتية الدويلات الأعضاء والاعتراف لها بالاختصاصات الدستورية اللازمة لرعاية مصالحها المحلية.

ولبيان الطبيعة الاتحادية لدولة الامارات العربية المتحدة نتحدث فيما يلي علو دولة الاتحاد، ثم عن صيانة ذاتية الامارات:

أولاً ـ علو دولة الاتحاد:

ترتب على صدور دستور دولة الامارات العربية المتحدة نشأة دولة جديدة اتحادية مستقلة ذات سيادة[1]، لها عاصمة واحدة[2]، وعلم واحد[3]، يتمتع مواطنوها بجنسية واحدة[4]، ويمتنع على أي أمارة من اماراتها الانفصال عنها، لانها أصبحت أجزاء لا تتجزأ من دولة الاتحاد. ونصت المادة الثانية من الدستور على أن «يمارس الاتحاد في الشؤون الموكولة اليه بمقتضى أحكام هذا الدستور السيادة على جميع الاراضي والمياه الافليمية الواقعة داخل الحدود الدولية للامارات الاعضاء».

وتتمثل أهم مظاهر علو دولة الاتحاد في وجود الدستور الاتحادي الواحد، والسلطات الاتحادية المهيمنة، والاختصاصات المحددة. ونتحدث فيما يلي عن كل منها:

١ ـ الدستور الاتحادي:

لدولة الاتحاد دستور اتحادي يعلو على دساتير الامارات الاعضاء. وتنص المادة ١٥١ من هذا الدستور على أنه «لأحكام هذا الدستور السيادة على دساتير الامارات الاعضاء في الاتحاد، وللقوانين الاتحادية التي تصدر وفقاً لاحكامه الاولوية على التشريعات واللوائح والقرارات الصادرة عن سلطات الامارات. وفي حالة التعارض، يبطل من التشريع الادنى ما يتعارض مع التشريع الاعلى وبالقدر الذي يزيل ذلك التعارض. وعند الخلاف يعرض الامر على المحكمة الاتحادية العليا للبت فيه».

---

(١) المادة الاولى من الدستور.

(٢) المادة التاسعة من الدستور.

(٣) المادة الخامسة من الدستور.

(٤) المادة الثامنة من الدستور.

٢ ـ السلطات الاتحادية:

لدولة الاتحاد سلطاتها العامة المتميزة التي تعلو على سلطات الامارات. وتتكون السلطات الاتحادية من:

- ـ المجلس الاعلى للاتحاد.
- ـ رئيس الاتحاد ونائبه.
- ـ مجلس وزراء الاتحاد.
- ـ المجلس الوطني الاتحادي.
- ـ القضاء الاتحادي[1].

غير أن الانفصال العضوي بين السلطات العامة الاتحادية وسلطات الولايات ليس كاملاً، وانما ترد عليه استثناءات متعددة ـ اقتضتها ظروف نشأة الاتحاد ـ يمكن أيجازها فيما يلي:

أ ـ يجمع رئيس الدولة بين صفته كرئيس للدولة وللمجلس الأعلى للاتحاد وصفته كحاكم لاحدى الامارات الاعضاء في الاتحاد. وكذلك الشأن بالنسبة لنائب رئيس الاتحاد ـ وهو عادة رئيس مجلس الوزراء الاتحادي ـ وبقية أعضاء المجلس الأعلى للاتحاد، فلكل منهم صفته الاتحادية كعضو في المجلس وصفته المحلية كحاكم لإمارة . فقد نصت تالمادة ٤٦ من الدستور على أن «المجلس الأعلى للاتحاد هو السلطة العليا فيه. ويشكل من حكام جميع الامارات المكونة للاتحاد، أو من يقوم مقامهم في اماراتهم في حالة غيابهم أو تعذر حضورهم».

ورغم أن المجلس الأعلى هو أعلى السلطات الاتحادية في الدولة، فان الامارات تظهر في تشكيلة كوحدات متميزة. فهو يشبه في تشكيله مجلس الشيوخ أو مجلس الولايات، وليس مجلس النواب أو مجلس الشعب في الدول الفيدرالية.

---

(١) المادة ٤٥ من الدستور.

ومما يؤكد ذلك أن قرارت المجلس الأعلى في المسائل الموضوعية ـ غير الاجرائية ـ تصدر بأغلبية خمسة اعضاء من أعضائه، على أن تشمل هذه الأغلبية صوتي امارتي أبو ظبي ودبي[1].

ب ـ يجوز لرئيس مجلس الوزراء أو نائبه أو لأي وزير اتحادي ـ أثناء توليه منصبه ـ أن يجمع بالاضافة الى منصبه منصب رسمي واحد في احدى الامارات الأعضاء في الاتحاد[2].

٣ ـ الاختصاصات الاتحادية :

لسلطات دولة الاتحاد اختصاصات محددة نصت عليها مادتان من الدستور. فنصت المادة ١٢٠ على أن «ينفرد الاتحاد بالتشريع والتنفيذ في الشؤون التالية . . . وعددت تسعة عشر بنداً[3]. وقضت المادة ١٢١ من الدستور بأنه «بغير اخلال بما هو

---

(١) المادة ٤٩ من الدستور.

راجع في نفس المعنى: دكتور أحمد كمال أبو المجد ـ المرجع السابق ص ٤١، دكتور محسن خليل ـ المرجع السابق ـ ص ١٤٥.

(٢) المادة ٦٢ من الدستور.

(٣) وهذه البنود هي :

١ ـ الشؤون الخارجية.

٢ ـ الدفاع والقوات المسلحة الاتحادية.

٣ ـ حماية أمن الاتحاد مما يتهدده من الخارج أو من الداخل.

٤ ـ شؤون الأمن والنظام والحكم في العاصمة الدائمة للاتحاد.

٥ ـ شؤون موظفي الاتحاد والقضاء الاتحادي.

٦ ـ مالية الاتحاد والضرائب والرسوم والعوائد الاتحادية.

٧ ـ القروض العامة الاتحادية.

٨ ـ الخدمات البريدية والبرقية والهاتفية واللاسلكية.

٩ ـ شق الطرق الاتحادية التي يقرر المجلس الاعلى أنها طرق رئيسية وصيانتها وتحسينها وتنظيم حركة المرور على هذه الطرق.

١٠ ـ المراقبة الجوية واصدار تراخيص الطيارات والطيارين.

١١ ـ التعليم.

١٢ ـ الصحة العامة والخدمات الطبية.

منصوص عليه في المادة السابقة، ينفرد الاتحاد بالتشريع في الشؤون التالية. . .» وعددت أحد عشر مجالاً[1]. وقد شمل النصان الشؤون الخارجية وأغلب الشؤون الداخلية. وهناك تداخل في بعض المسائل التي وردت في المادتين ترجع الى عدم دقة الصياغة[2].

وهكذا حدد الدستور اختصاصات الاتحاد على سبيل الحصر. ونصت المادة ١١٦ منه على أن «تتولى الامارات جميع السلطات التي لم يعهد بها هذا الدستور للاتحاد. . .». وأكدت المادة ١٣٢ نفس الحكم فقضت بأن «تختص الامارات بكل ما لا تنفرد به السلطات الاتحادية بموجب أحكام المادتين السابقتين».

---

١٣ ـ النقد والعملة.
١٤ ـ المقاييس والمكاييل والموازين.
١٥ ـ خدمات الكهرباء.
١٦ ـ الجنسية الاتحادية والجوازات والاقامة والهجرة.
١٧ ـ املاك الاتحاد وكل ما يتعلق بها.
١٨ ـ شؤون التعداد والاحصاءات الخاصة بأغراض الاتحاد.
١٩ ـ الاعلام الاتحادي.

(١) وهذه المجالات هي:
علاقات العمل والعمال والتأمينات الاجتماعية ـ الملكية العقارية ونزع الملكية للمنفعة العامة ـ تسليم المجرمين ـ البنوك ـ التأمين بأنواعه ـ حماية الثروة الزراعية والحيوانية ـ التشريعات الكبرى المتعلقة بقوانين الجزاء والمعاملات المدنية والتجارية والشركات، والاجراءات أمام المحاكم الجنائية والجزائية ـ حماية الملكية الأدبية والفنية والصناعية وحقوق المؤلفين ـ المطبوعات والنشر ـ استيراد الاسلحة والذخائر ما لم تكن لاستعمال القوات المسلحة أو قوات الأمن التابعة لأي امارة ـ شؤون الطيران الاخرى التي لا تدخل في اختصاصات الاتحاد التنفيذية ـ تحديد المياه الاقليمية وتنظيم الملاحة في أعالي البحار.

(٢) من ذلك أن قضت المادة ١٢٠ بأن ينفرد الاتحاد بالتشريع والتنفيذ في الشؤون التالية «١ ـ الشؤون الخارجية. ٢ ـ الدفاع والقوات المسلحة الاتحادية. . .» ونصت المادة ١٢١ على أن ينفرد الاتحاد بالتشريع وحدة في شأن «تحديد المياه الاقليمية وتنظيم الملاحة في أعالي البحار ـ . . . استيراد الاسلحة والذخائر. . . شؤون الطيران الاخرى التي لا تدخل في اختصاصات الاتحاد التنفيذية. . .». راجع في ذلك دكتور محسن خليل ـ المرجع السابق ـ ص ١٤٩.

غير أن الدستور أشرك الامارات في عدد من الاختصاصات الاتحادية على سبيل الاستثناء. وذلك على النحو التالي:

آ ـ نصت المادة ١٢٣ من الدستور على أنه استثناء من نص المادة ١٢٠ (بندا) بشأن انفراد الاتحاد أصلاً بالشؤون الخارجية والعلاقات الدولية، يجوز للامارات الاعضاء في الاتحاد عقد اتفاقات محدودة ذات طبيعة ادارية محلية مع الدول والاقطار المجاورة لها، على الا تتعارض مع مصالح الاتحاد ولا مع القوانين الاتحادية، وبشرط اخطار المجلس الاعلى للاتحاد مسبقاً. فإذا اعترض المجلس على ابرام مثل تلك الاتفاقات فيتعين ارجاء الأمر الى أن تبت المحكمة الاتحادية بالسرعة الممكنة في هذا الاعتراض.

كما يجوز للامارات الاحتفاظ بعضويتها في منظمة الأوبك ومنظمة الدول العربية المصدرة للنفط أو الانضمام اليها».

ب ـ قضت المادة ١٢٤ من الدستور بأنه «على السلطات الاتحادية المختصة، قبل ابرام أية معاهدة أو اتفاقية دولية يمكن أن تمس المركز الخاص بإحدى الامارات، استطلاع رأي هذه الامارة مسبقاً. وعند الخلاف يعرض الأمر على المحكمة الاتحادية العليا للبت فيه».

جـ وقضت المادة ١٤٩ من الدستور بأنه «استثناء من أحكام المادة ١٢١ من هذا الدستور، يجوز للامارات أن تصدر التشريعات اللازمة لتنظيم الشؤون المبينة في المادة المذكورة. وذلك دون اخلال بأحكام المادة ١٥١ من هذا الدستور». وهذه المادة الأخيرة تقرر أن للقوانين الاتحادية الأولوية على تشريعات وقرارات الامارات.

ويرى بعض الفقهاء أن هذه المواد لا تمثل استثناءات على قاعدة تحديد اختصاصات دولة الاتحاد على سبيل الحصر. وذلك لأن الاتفاقات التي أجازت المادة ١٢٣ للامارات عقدها هي اتفاقات محدودة ذات طبيعة ادارية محلية، وهي تبعد عن الاتفاقات الخاصة بالشؤون الخارجية ذات الطبيعة الدولية التي تتولاها دولة الاتحاد وحدها ويشترط الا تتعارض مع مصالح الاتحاد أو قوانينه، كما أن استطلاع

رأي الامارة التي يمكن أن تمس المعاهدة التي تبرمها السلطات الاتحادية بمركزها الخاص يرمي الى مجرد اقامة التوافق بين الشؤون الخارجية وشؤون الامارات، دون مساس بمبدأ عدم اشتراك الامارات في شؤون الاتحاد. وأخيراً فان ما قضت به المادة ١٤٩ من اجازة اصدار الامارات للتشريعات اللازمة لتنظيم الشؤون المنصوص عليها بالمادة ١٢١، لا يمثل استثناء من قاعدة تحديد اختصاص الاتحاد، لأن الامر يتعلق بالمسائل ذات الصبغة المحلية الخاصة بالامارات والمبينة بالمادة ١٢١ من الدستور[1].

ونرى ـ على خلاف ذلك ـ أن الأمر يتعلق باستثناءات حقيقية ترد على مبدأ تحديد اختصاصات دولة الاتحاد على سبيل الحصر. وذلك لأن عقد اتفاقات مع الدول المجاورة ـ وان كانت محدودة أو ذات طبيعة ادارية ـ يعتبر دخولا في علاقات دولية هي من صميم العلاقات الخارجية الداخلة في اختصاصات الاتحاد. ونفس الشيء يصدق على عضوية الامارات في منظمات الدول المصدرة للنفط. كما ان استطلاع السلطات الاتحادية لرأي الامارات في المعاهدات التي يمكن أن تمس مراكزها الخاصة، يعتبر اشراكاً لها في ممارسة هذا الاختصاص الاتحادي. وأخيراً فان اصدار الامارات للتشريعات التي تدخل أصلاً في اختصاص الاتحاد يعتبر اشراكاً لها في ممارسة اختصاصات الاتحاد ولا يغير من ذلك تعلقها بشؤونها المحلية، اذ من الطبيعي أن ينحصر تشريع كل امارة في اطارها المحلي.

ويبدو أن الطبيعة المؤقتة للدستور، والمرحلة الانتقالية التي يحكمها تمهيداً للاستعداد لقبول الدستور الجديد المسمى ـ تجاوزاً ـ بالدائم، هي التي دفعت الى الاعتراف بهذا الأختصاص المشترك بين الاتحاد والامارات، وقد كان مشروع هذا الدستور يخلو من هذه النصوص المؤقتة، تخلصاً من مجال الأختصاص المشترك، وتقوية للروابط الاتحادية بين الأمارت، وهو ما يؤمل تحققه مستقبلاً بأذن الله.

---

(١) راجع: دكتور محسن خليل ـ المرجع السابق ـ ص ١٥٢ وما بعدها.

ثانياً ـ صيانة ذاتية الامارات:

نصت المادة الثالثة من الدستور على أن «تمارس الامارات الاعضاء السيادة على أراضيها ومياهها الاقليمية في جميع الشؤون التي لا يختص بها الاتحاد بمقتضى هذا الدستور.

وتتمثل مظاهر ذاتية الامارات في تمتع كل امارة بدستورها، وسلطاتها، واختصاصاتها المتميزة. ونوجز فيما يلي الحديث عن كل منها:

١ ـ دساتير الامارات:

نصت المادة ١٥١ من الدستور الاتحادي على «دساتير الامارات الاعضاء في الاتحاد» وأكدت سيادة أحكام الدستور الاتحادي عليها. فلكل امارة دستورها الخاص الذي ينظم شؤون الحكم فيها. غير أنه لا يوجد دستور مدون متكامل لأي امارة من الامارات السبع المكونة للاتحاد، وانما توجد دساتير عرفية، تكملها أحياناً بعض القواعد الدستورية المدونة، وذلك كقواعد القانون رقم ١ لسنة ١٩٧٤ بشأن اعادة تنظيم الجهاز الحكومي وتشكيل المجلس التنفيذي بامارة «أبو ظبي».

٢ ـ سلطات الامارات:

لكل امارة حاكم يحكمها وفقاً للقواعد والاعراف السائدة فيها، ولا دخل للاتحاد في اختياره وهو الذي يختار ولي عهده من بين أفراد أسرته.

ولا تأخذ الامارات بمبدأ الفصل بين السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية، وانما تتجمع السلطات في يد حاكم كل امارة، يمارسها بما يراه محققاً لمصالح رعيته، بمساعدة بعض الدوائر أو الادارات أو المجالس الاستشارية.

وفي امارة أبو ظبي يوجد مجلس تنفيذي لادارة شؤون الحكم تحت اشراف الحاكم[١]. وقد حل محل مجلس الوزراء الذي كان قائماً منذ عام ١٩٧١. كما

---

(١) راجع القانون رقم (١) لسنة ١٩٧٤.

يوجد المجلس الوطني الاستشاري الذي نشأ مع مجلس الوزراء، ليختص بمناقشة ما يعرض عليه من مشروعات القوانين وتقديم التوصيات بشأنها.

٣ ـ اختصاصات الامارات:

حددت المادتان ١٢٠ و ١٢١ من الدستور اختصاصات الاتحاد على سبيل الحصر كما سبق البيان، وقضت المادة ١٢٢ بأن «تختص الامارات بكل ما لا تنفرد به السلطات الاتحادية بموجب أحكام المادتين السابقتين». وهو تأكيد لنفس المعنى الذي قررته المادة ١١٦ بقولها «تتولى الامارات جميع السلطات التي لم يعهد بها هذا الدستور للاتحاد....».

وفضلاً عن ذلك اشرك الدستور الامارات ـ استثناء ـ في ممارسة بعض الاختصاصات الاتحادية على نحو ما بينا، وذلك بالمواد ١٢٣ و ١٢٤ و ١٤٩ منه.

المبحث الثالث

طبيعة نظام الحكم

يرى بعض الفقهاء أن نظام الحكم في دستور دولة الامارات العربية المتحدة يعتبر مزيجاً من النظامين البرلماني والرئاسي[1]. فهو يتوافق مع النظام البرلماني في بعض جوانبه وهي الأخذ بمبدأ ثنائية السلطة التنفيذية وذلك لأن رئاسة الاتحاد يتولاها رئيس دولة، ويوجد الى جانبه مجلس وزراء ومجلس أعلى للاتحاد. وهو يتوافق مع النظام الرئاسي في جوانب أخرى، لأن المجلس الأعلى للاتحاد ـ وهو السلطة العليا في الدولة ـ هو الذي يضع السياسة العامة للدولة وليس مجلس الوزراء. فضلاً عن أن الوزارة غير مسؤولة أمام البرلمان وتعتبر مستقلة تماماً عنه.

ونحن لا نؤيد هذا الرأي، لأن الوزارة في النظام البرلماني هي العنصر الاساسي المؤثر في السلطة التنفيذية. والوزارة في دستور الامارات العربية المتحدة

(١) دكتور السيد محمد ابراهيم ـ المرجع السابق ـ ص١٠٥ وما بعدها.

ليست كـذلـك، وليس ثم تعـاون بينهـا وبين البـرلمـان كمـا هـو الشـأن في النـظام البرلماني[1]. أما التشابـه مع النـظام الرئـاسي فهو في غيـر محله أيضاً، لأن السلطة التنفيـذية في هـذا النظام يتـولاها رئيس الـدولـة، على خـلاف الـوضـع في اتحـاد الامارات، كما لا يـوجد مجلس أعلى ولا مجلس وزراء كمـا هو الحـال في دستور دولة الامارات.

والأهم من كل ذلك أن دستور دولة الامارات العربيـة المتحدة لم يعتنق مبـدأ الفصل بين السلطات، وهو أساس كل من النظامين البرلمـاني والرئـاسي. وبالتـالي فلا يمكن أضفاء صفة النظام البرلماني، أو صفة النظام الـرئاسي، أو صفـة المزيـج منهمـا فيما يمكن أن يسمى بـالنظام البـرلآسي[2] ما دام أسـاس النظامين مفتقـد في النظام الذي أتى به الدستور المذكور.

فـدستور دولـة الامارات العـربية المتحـدة لم يفصل بين السلطتين التنفيـذيـة والتشـريعيـة، وانمـا عهـد بـالـوظيفتين معـاً الى هيئـة واحـدة هي المجلس الأعلى للاتحاد. وبذلك لم ينشيء هذا الدستور غير سلطتين حقيقتين اثنتين فقط هما:

١ ـ المجلس الأعلى الاتحادي ويقوم بالوظيفتين التنفيذية والتشريعية. ويعاونه في تنفيذ السياسة العامة للدولة تحت اشرافه مجلس الوزراء، ويساعـده في مناقشـة مشروعات القوانين مجلس استشاري هو المجلس الوطني الاتحادي.

٢ ـ السلطة القضـائية وتتمثـل في المحاكم الاتحـادية التي تستقـل بقضـائهـا ووظيفتها المتمثلة في الفصل في المنازعات على الوجه المبين بالدستور.

لذلك نستطيع أن نقول أن الدستور المؤقت لدولة الامارات العـربية المتحـدة لم يأخذ بأي نظام من أنظمة الحكم المعروفة في الدول الغربيـة والقائمـة على مبدأ الفصل بين السلطات وانما أتى بنظام حكم من طبيعة خاصة يتفق وظروف المجتمع الذي وضع لحكمه والمرحلة التاريخية التي يمر بها. غير أن عدم محـاكاة الـدستور

(١) راجع في نفس الاتجاه: دكتور محسن خليل ـ المرجع السابق ـ ص ٢٤٣ وما بعدها.
(٢) صفة البرلآسي هي صفة اختصارية مشتقة من صفتي برلماني ورئاسي.

لانظمة الدول الغربية وعدم قيامه على مبدأ الفصل بين سلطات الدولة لم يمنعـه من تأكيد القدر الكافي من الحقوق العامـة والحريـات الفرديـة التي يهدف مبـدأ الفصل بين السلطات أساساً الى كفالتها.

الفصل الثاني

السلطات العامة في الدستور

نصت المادة ٤٥ من دستور دولة الامارات العربية المتحدة على أن «تتكون السلطات الاتحادية من:

١ ـ المجلس الأعلى للاتحاد.

٢ ـ رئيس الاتحاد ونائبه.

٣ ـ مجلس وزراء.

٤ ـ المجلس الوطني الاتحادي.

٥ ـ القضاء الاتحادي».

ويلاحظ على هذا النص أنه يتحدث عن خمس سلطات عامة في الدولة، على خلاف أغلب دساتير العالم التي لا تعرف غير السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية. كما أنه يصعب أن نسوي بين هذه السلطات الخمسة في الأهمية الدستورية، أو أن نؤكد لبعضها وصف السلطة العامة كما سيتضح من خلال دراستنا لها.

ونتحدث فيما يلي عن هذه الهيئات الاتحادية، الواحدة بعد الأخرى.

المبحث الأول

المجلس الأعلى للاتحاد

المجلس الأعلى للاتحاد هو السلطة العليا فيه[1]، وهو يتولى ممارسة الاختصاصين التشريعي والتنفيذي معاً[2]. ونتحدث فيما يلي عن تشكيل واختصاصات المجلس الأعلى للاتحاد.

المطلب الأول

تشكيل المجلس الأعلى للاتحاد

يتكون المجلس الأعلى للاتحاد من سبعة أعضاء هم حكام الامارات أعضاء الاتحاد.فقد نصت المادة ٤٦ من الدستور على أن يشكل المجلس الأعلى للاتحاد «من حكام جميع الامارات المكونة للاتحاد، أو من يقوم مقامهم في اماراتهم في حال غيابهم أو تعذر حضورهم. ولكل امارة صوت واحد في مداولات المجلس».

واذا كان لكل امارة صوت واحد في مداولات المجلس، فان لصوتي امارتي أبو ظبي ودبي أهمية خاصة في اتخاذ القرارات في المسائل الموضوعية، اذ نصت المادة ٤٩ من الدستور على أن «تصدر قرارات المجلس الأعلى في المسائل الموضوعية بأغلبية خمسة أعضاء، على أن تشمل هذه الأغلبية صوتي اماراتي أبو ظبي ودبي. وتلتزم الأقلية برأي الأغلبية المذكورة. أما قررات المجلس في المسائل

---

(١) المادة ٤٦ من الدستور.

(٢) المادتان ١٢٠ و ١٢١ من الدستور.

الاجرائية فتصدر بأغلبية الأصوات. وتحدد اللائحة الداخلية للمجلس هذه المسائل».

ومعنى ذلك أن الدستور قد فرق في الاغلبية المطلوبة لاتخاذ القرار في المجلس بين المسائل الموضوعية والمسائل الاجرائية. وذلك من حيث عدد الاصوات المطلوبة لاتخاذ القرار، وأصحابها:

- ففي المسائل الموضوعية تصدر قرارات المجلس بأغلبية خاصة هي أغلبية خمسة أصوات من السبعة، على أن تشمل هذه الاغلبية صوتي امارتي أبو ظبي ودبي. ويشترط الاجماع في حالة واحدة فقط هي حالة الموافقة على ضم أي قطر عربي مستقل الى الاتحاد(١).

- وفي المسائل الاجرائية تصدر القرارات بالاغلبية العادية للأصوات، وهي أغلبية أكثر من نصف الاعضاء الحاضرين، أي أربعة أصوات من السبعة في حالة حضور جميع الاعضاء، بصرف النظر عن أصحاب الأصوات.

وقد حددت المادة التاسعة من اللائحة الداخلية للمجلس الاعلى للاتحاد المسائل الاجرائية. ومن أمثلتها تحديد يوم انعقاد الجلسات العادية للمجلس، وتقرير انعقاده في مكان معين، وتقرير استدعاء من يراه المجلس للادلاء ببعض الايضاحات... الخ.

وفي حالة الخلاف على اعتبار مسألة معينة من المسائل الموضوعية أم الاجرائية يفصل المجلس الأعلى نفسه في ذلك(٢)، بالاغلبية الخاصة المطلوبة للمسائل الموضوعية - فيما نعتقد - نظراً لأهمية هذا الأمر، واستلزام أغلبية خاصة في المسائل الموضوعية التي قد يدخل هذا الأمر في اطارها اذا انتهى تكييفه الى ذلك.

---

(١) راجع نص المادة الاولى من الدستور.

(٢) أنظر: د. محسن خليل - المرجع السابق - ص ٢٤٩، د. عادل الطبطبائي - المرجع السابق - ص ٢٠٩.

وينعقد المجلس الأعلى بناء على دعوة من رئيس الاتحاد. ويجب دعـوته اذا طلب أحـد أعضائـه ذلك. ويبـدأ دور الانعقاد العـادي في الاسبوع الأول من شهـر أكتـوبر، ولا يقـل عن ثمانيـة أشهر في السنـة. ويعقد المجلس جلسـة عـاديـة كـل شهرين. وللرئيس دعوته لجلسة غير عاديـة. ويعقد المجلس اجتمـاعاتـه في عاصمـة الاتحاد. والى أن يتم انشاء عاصمة الاتحاد ينعقد المجلس بالمقر المؤقت لـلاتحاد في أبو ظبي ويجوز أن ينعقد في أي مكان آخر يتم الاتفاق عليه مسبقاً [1].

المطلب الثاني

اختصاصات المجلس الأعلى الاتحاد

للمجلس الأعلى لـلاتحاد اختصـاصات متعـددة تشمل اختصـاصات كـل من السلطتين التنفيذية والتشريعية في القانون الـدستوري المقـارن. ونتحدث فيمـا يلي عن كل من الاختصاصات التنفيذية والتشريعية للمجلس الأعلى للاتحاد.

الفرع الأول

الاختصاصات التنفيذية للمجلس الأعلى الاتحاد

تتفـرع الاختصـاصــات التنفيـذيــة للمجلس الأعلى لـلاتحــاد الى فـرعين: اختصـاصات تنفيـذية في الـظروف العادية، واختصـاصـات تنفيـذيـة في الـظروف الاستثنائية، ونوجز فيما يلي دراسة كل منها.

أولاً ـ الاختصاصات التنفيذية في الظروف العادية

تتلخص الاختصاصات التنفيذية للمجلس الأعلى للاتحاد في الـظروف العاديـة فيما يلي:

١ ـ رسم السياسة العامة للدولة في جميع المسائل الموكولة للاتحـاد بمقتضى

---

(١) راجع المادة ٥٠ والمادة ٣/٩ من الدستور.

الدستور، والنظر في كل ما من شأنه أن يحقق أهداف الاتحاد والمصالح المشتركة للامارات الأعضاء.

٢ ـ التصديق على القوانين الاتحادية المختلفة قبل اصدارها، بما في ذلك قوانين الميزانية العامة السنوية للاتحاد والحساب الختامي.

٣ ـ التصديق على المراسيم التي يتعين موافقة المجلس عليها أو تصديقه عليها بحكم الدستور.

٤ ـ التصديق على المعاهدات والاتفاقات الدولية. ويتم هذا التصديق بمرسوم.

٥ ـ الموافقة على تعيين رئيس مجلس وزراء الاتحاد وقبول استقالته واعفائه من منصبه بناء على اقتراح رئيس الاتحاد.

٦ ـ الموافقة على تعيين رئيس وقضاة المحكمة الاتحادية العليا وقبول استقالاتهم وفصلهم في الأحوال التي ينص عليها الدستور، ويتم كل ذلك بمراسيم.

٧ ـ الرقابة العليا على شؤون الاتحاد بوجه عام[١].

٨ ـ انتخاب رئيس الاتحاد ونائبه من بين اعضائه[٢].

٩ ـ الموافقة بالاجماع على انضمام أي قطر عربي الى الاتحاد[٣].

١٠ ـ المصادقة على تكتل امارتين أو أكثر في وحدة سياسية أو ادارية أو توحيد كل أو بعض مرافقها العامة، أو انشاء ادارة واحدة أو مشتركة للقيام بأي مرفق من هذه المرافق[٤].

---

(١) راجع نص المادة ٤٧ من الدستور ببنوده السبعة الأولى.
(٢) المادة ٥١ من الدستور.
(٣) المادة الأولى من الدستور.
(٤) المادة ١١٨ من الدستور.

١١ ـ تفويض رئيس الاتحاد ومجلس الوزراء مجتمعين في اصدار ما يقتضي الأمر اصداره في غيبة المجلس الأعلى من المراسيم التي يختص المجلس المذكور بالتصديق عليها، على الا يشمل هذا التفويض الموافقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، أو اعلان الاحكام العرفية ورفعها، أو اعلان قيام الحرب الدفاعية، أو تعيين رئيس أو قضاة المحكمة الاتحادية العليا [١].

١٢ ـ الاعتراض على الاتفاقات المحدودة ذات الطبيعة الادارية المحلية التي تعقدها الامارات الاعضاء في الاتحاد مع الدول والأقطار المجاورة لها. فإذا اعترض المجلس على ابرام مثل هذه الاتفاقات فيتعين ارجاء الأمر الى أن تبت المحكمة الاتحادية بالسرعة الممكنة في هذا الاعتراض [٢].

ثانياً ـ الاختصاصات التنفيذية في الظروف الاستثنائية

قد تتعرض الدولة لظروف استثنائية كحالة حرب أو فتنة داخلية، أو اضطرابات خطيرة، أو كارثة عامة، مما يستلزم توسيع اختصاصات السلطة التنفيذية وزيادة صلاحياتها لمواجهة الموقف والمحافظة على كيان الدولة واعادة الأمور الى نصابها، بل وقد يستلزم الأمر تقييد حريات الأفراد وتعطيل بعض أحكام الدستور.

وقد واجه دستور دولة الامارات العربية المتحدة مثل هذه الظروف الاستثنائية ـ التي يطلق عليها حالة الضرورة ـ بعدة نصوص، قدر كفايتها لمواجهة هذه الظروف وتفادي آثارها المدمرة. ونتحدث فيما يلي عن اعلان الحرب الدفاعية، واعلان الأحكام العرفية.

١ ـ اعلان الحرب الدفاعية:

نصت المادة ١٤٠ من الدستور على أن «يكون اعلان قيام الحرب الدفاعية بمرسوم يصدره رئيس الاتحاد، بعد مصادقة المجلس الأعلى عليه. أما الحرب الهجومية فمحرمة، عملاً بأحكام المواثيق الدولية».

---

(١) المادة ١١٥ من الدستور.

(٢) المادة ١٢٣ من الدستور.

وهكذا حرم الدستور الحرب الهجومية، وهو أمر طبيعي يتفق وقواعد القانون الدولي. أما الحرب الدفاعية فلازمة وتعتبر ممارسة لحق الدفاع الشرعي عن النفس. ويقوم المجلس الأعلى للاتحاد بالتصديق على مرسوم اعلان قيام الحرب الدفاعية، ثم يقوم رئيس الاتحاد باصداره.

٢ ـ اعلان الأحكام العرفية:

قضت المادة ١٤٦ من الدستور بأن «يكون اعلان الأحكام العرفية بمرسوم يصدر بمصادقة المجلس الأعلى بناء على عرض رئيس الاتحاد وموافقة مجلس وزراء الاتحاد، وذلك في أحوال الضرورة التي يحددها القانون، ويبلغ هذا المرسوم الى المجلس الوطني الاتحادي في أول اجتماع له. وترفع الأحكام العرفية بمرسوم يصدر بمصادقة المجلس الأعلى كذلك، متى زالت الضرورة التي استدعت اعلانها».

فيختص المجلس الأعلى للاتحاد بالتصديق على مرسوم اعلان الأحكام العرفية. وذلك لمواجهة ظروف استثنائية خطيرة تجتاح البلاد، ولا يمكن مواجهتها والتخلص من آثارها بالرجوع الى الاختصاصات الدستورية العادية التي تتمتع بها سلطات الدولة. فالاختصاصات العادية انما وضعت لتمارس في الظروف العادية. أما الظروف الاستثنائية فتحتاج مواجهتها الى اختصاصات استثنائية موسعة.

وممارسة الاختصاصات الاستثنائية الموسعة من شأنه المساس بالحقوق الفردية والحريات العامة تغليباً للصالح العام وتجاوباً مع مقتضيات الضرورة رغم الحرص على هذه الحريات في الظروف العادية، وذلك لأن الضرورات تبيح المحظورات. ويجوز أيضاً في الظروف الاستثنائية تعطيل بعض الأحكام الدستورية. وقد نصت المادة ١٤٥ من الدستور على أنه «لا يجوز بأي حال تعطيل أي حكم من أحكام هذا الدستور، الا أثناء قيام الأحكام العرفية وفي الحدود التي يبينها القانون المنظم لتلك الأحكام. ولا يجوز مع ذلك تعطيل انعقاد المجلس الوطني الاتحادي في تلك الاثناء، أو المساس بحصانة أعضائه».

ومن الناحية الشكلية يكون اعلان الأحكام العرفية بمرسوم يوافق عليه مجلس الوزراء، ثم يعرضه رئيس الاتحاد على المجلس الأعلى الذي يصدق عليه، ثم يصدره الرئيس، ويبلغ الى المجلس الوطني الاتحادي في أول اجتماع له.

ومتى زالت حالة الضرورة أو الظروف الاستثنائية التي بررت اعلان الأحكام العرفية، ترفع هذه الأحكام بمرسوم آخر يصدر بنفس الاجراءات.

الفرع الثاني

الاختصاصات التشريعية

للمجلس الأعلى للاتحاد

ندرس فيما يلي الاختصاصات التشريعية للمجلس الأعلى للاتحاد خلال أدوار انعقاده، ثم نتحدث عن التشريع في حالة غيابه فيما بين أدوار انعقاده.

أولاً ـ التشريع خلال أدوار انعقاد المجلس الأعلى:

نصت المادة ٦٠ من الدستور على أن يمارس مجلس الوزراء بوجه خاص الاختصاصات التالية. . . .

٢ ـ اقتراح مشروعات القوانين الاتحادية واحالتها الى المجلس الوطني الاتحادي قبل رفعها الى رئيس الاتحاد لعرضها على المجلس الأعلى للتصديق عليها». وأكدت المادة ١١٠ من الدستور نفس المعنى فقضت في بندها الثاني بأن «يصبح مشروع القانون قانوناً بعد اتخاذ الإجراءات التالية:

أ ـ يعد مجلس الوزراء مشروع القانون ويعرضه على المجلس الوطني الاتحادي.

ب ـ يعرض مجلس الوزراء مشروع القانون على رئيس الاتحاد للموافقة عليه ولعرضه على المجلس الأعلى للتصديق عليه.

جـ ـ يوقع رئيس الاتحاد القانون بعد تصديقه من المجلس الأعلى ويصدره.

٣ ـ إذا أدخل المجلس الوطني الاتحادي تعديلاً على مشروع القانون ولم يكن هذا التعديل مقبولاً لدى رئيس الاتحاد أو المجلس الأعلى، أو اذا رفض المجلس الوطني الاتحادي المشروع، فأن لرئيس الاتحاد أو المجلس الأعلى أن يعيده الى المجلس الوطني الاتحادي. فأذا أجرى المجلس الوطني الاتحادي في ذلك أي تعديل لم يكن مقبولاً لدى رئيس الاتحاد أو المجلس الأعلى أو رأى المجلس الوطني الاتحادي رفض المشروع، كان لرئيس الاتحاد أن يصدر القانون بعد مصادقة المجلس الأعلى عليه.

٤ ـ ومع ذلك اذا اقتضى الحال اصدار قوانين اتحادية في غياب المجلس الوطني الاتحادي، فلمجلس وزراء الاتحاد أن يستصدرها عن المجلس الأعلى ورئيس الاتحاد على أن يخطر المجلس الوطني الاتحادي بها في أول اجتماع له».

ونصت المادة ١١١ من الدستور على أن «تنشر القوانين في الجريدة الرسمية للاتحاد خلال اسبوعين على الأكثر من تاريخ توقيعها واصدارها من قبل رئيس الأتحاد بعد تصديق المجلس الأعلى عليها. ويعمل بها بعد شهر من تاريخ نشرها في الجريدة المذكور، ما لم ينص على تاريخ آخر في القانون ذاته».

ويستفاد من النصوص الدستورية المذكورة أن مراحل اعداد التشريع حتى يصير قانوناً واجب النفاذ تتلخص فيما يلي:

١ ـ اقتراح مشروع القانون:

يختص مجلس الوزراء وحدة باقتراح مشروعات القوانين وليس لأعضاء المجلس الوطني الاتحادي اقتراح القوانين[1]، مما يوضح أن الدستور لم يشأ أن يجعل من المجلس الوطني برلمانياً بالمعنى المتعارف عليه، وانما مجرد هيئة

---

(١) يطلق على اقتراحات القوانين التي تقدم من السلطة التنفيذية مشروعات القوانين، وذلك لانهاء عادة ما تقدم في صورة مشروعات مصاغة معدة للموافقة عليها من جانب البرلمان.
أما اقتراحات القوانين التي يتقدم بها أعضاء البرلمان، فلا تكون في الغالب مجهزة من حيث الصياغة وتسمى اقتراحات بقوانين.

استشارية في مجال التشريع، كما سيتأكد في الفقرات التالية:

٢ ـ استشارة المجلس الوطني:

يعرض مجلس الوزراء مشروع القانون الذي يقترحه على المجلس الوطني الاتحادي لدراسته ومناقشته وابداء الرأي فيه. ورأى المجلس الوطني ليس ملزماً وانما هو لمجرد الاستنارة. فأن وافق على مشروع القانون كما أعده مجلس الوزراء يعرض على رئيس الاتحاد للموافقة عليه وعرضه على المجلس الأعلى للتصديق عليه. أما إذا رفض المشروع أو أدخل عليه تعديلاً غير مقبول لدى رئيس الاتحاد أو المجلس الأعلى، فإن لرئيس الاتحاد أو المجلس الأعلى إعادة المشروع إليه، فان أصر على موقفه، كان لرئيس الاتحاد أن يصدر القانون بعد مصادقة المجلس الأعلى عليه، دون اعتداد بالرأي المخالف.

ولما كان رأي المجلس الوطني الاتحادي هو رأي استشاري، فان غيابه لا يؤثر في العمل التشريعي تأثيراً موضوعياً. فلمجلس وزراء الاتحاد ـ اذا اقتضى الحال ـ أن يستصدر القوانين عن المجلس الاعلى ورئيس الاتحاد، على أن يخطر بها المجلس الوطني الاتحادي في أول اجتماع له. ومعنى ذلك أن غياب المجلس الوطني لا يؤثر الا في اجراءات استصدار القانون، فلا يطلب رأيه فيه، وانما يكتفي بابلاغه به عند أول اجتماع له. وعبارة «أذا اقتضى الحال» تعني «إذا وجد المبرر»، وبالتالي لا تعتبر قيداً حقيقياً للتشريع في غيبة المجلس الوطني.

٣ ـ تصديق المجلس الأعلى:

يقوم المجلس الأعلى للاتحاد بالتصديق على مشروع القانون، سواء في حالة موافقة المجلس الوطني التحادي عليه كما هو، أم في حالة رفضه أو عدم الموافقة عليه بحالته التي قدم بها اليه. فالمجلس الأعلى هو صاحب القول الفصل في سن القوانين، أو هو الذي يمارس السلطة التشريعية في دولة الاتحاد عن طريق التصديق على القوانين. ولا تعتبر اعادة مشروع القانون المعدل أو المرفوض من جانب المجلس الأعلى الى المجلس الوطني مجرد اعتراض توقيفي أو نسبي يمكن التغلب عليه من جانب هذا الأخير باعادة الموافقة عليه ولو بأغلبية خاصة، وانما هو اعتراض

نهائي أو مطلق. فللمجلس الأعلى للاتحاد حق التصديق على القوانين. وليس مجرد حق اعتراض عليها[1].

وللمجلس الأعلى ـ أكثر من ذلك ـ حق التصديق على مشروعات القوانين التي يقترحها مجلس الوزراء دون عرضها على المجلس الوطني الاتحادي، وذلك في حالة غياب هذا الأخير.

٤ ـ اصدار القانون:

اصدار القانون يعني الاعتراف به رسمياً كقانون جديد من قوانين الدولة، والأمر بتنفيذ أحكامه. ويقوم رئيس الاتحاد باصدار القوانين.

٥ ـ النشر في الجريدة الرسمية:

لا تنفذ القوانين في حق المخاطبين بها الا بعد نشرها، والعلم بها، ولو علماً افتراضياً. وتنشر القوانين في الجريدة الرسمية للاتحاد خلال اسبوعين من تاريخ اصدارها، ويعمل بها بعد شهر من تاريخ نشرها، ما لم ينص القانون نفسه على تاريخ آخر لبدء العمل بأحكامه.

ثانياً ـ التشريع في حالة غياب المجلس الأعلى

نصت المادة ١١٣ من دستور دولة الامارات العربية المتحدة على أنه «اذ حدث فيما بين أدوار انعقاد المجلس الأعلى، ما يوجب الاسراع إلى اصدار قوانين اتحادية لا تحتمل التأخير، فلرئيس الاتحاد ومجلس الوزراء مجتمعين اصدار ما يلزم منها وذلك في شكل مراسيم لها قوة القانون بشرط الا تكون مخالفة للدستور.

ويجب أن تعرض هذه المراسيم بقوانين على المجلس الأعلى خلال اسبوع على الأكثر للنظر في إقرارها أو الغائها، فإذا أقرها تأيد ما كان لها من قوة القانون، ويخطر المجلس الوطني الاتحادي بها في أول اجتماع له. أما اذا لم يقرها المجلس الأعلى فيزول ما كان لها من قوة القانون الا اذا رأى اعتماد نفاذها في

(١) وثم فارق أساسي بين حق التصديق وحق الاعتراض. فحق التصديق يقتضي لزوم موافقة صاحبه على القانون بحيث يمتنع اصداره بغيره، أما حق الاعتراض فيمكن التغلب عليه باقراره من جانب البرلمان مرة ثانية، وهو أمر معروف في النظام البرلماني.

الفترة السابقة، أو تسوية ما ترتب عليها من آثار بوجه آخر».

وهذا النص له نظائره في أغلب الدساتير، اذ من الأمور المنطقية بل واللازمة أن يعهد الدستور الى بعض سلطات الدولة بمهمة التشريع في حالة غياب السلطة التشريعية أو من عهد اليه الدستور بالوظيفة التشريعية، اذا حدث ما يوجب الاسراع في سن بعض التشريعات، على أن تعرض هذه التشريعات على المجلس صاحب الاختصاص التشريعي عند انعقاده ليقرر ما يراه بشأنها. وهذا النص يؤكد أن المجلس الأعلى للاتحاد ـ وليس المجلس الوطني الاتحادي ـ هو صاحب الاختصاص التشريعي في دولة الامارات العربية المتحدة.

ويشترط لصدور المراسيم بقوانين طبقاً لنص المادة ١١٣ من الدستور توافر عدة شروط:

١ ـ فمن حيث وقت صدورها، فإنها لا تصدر الا في غيبة المجلس الأعلى فيما بين أدوار انعقاده، أي في فترة العطلة السنوية للمجلس.

٢ ـ ومن حيث صاحب الاختصاص في اصدارها، فانها لا تصدر الا من رئيس الاتحاد ومجلس الوزراء مجتمعين، فلا ينفرد أحدهما بإصدارها.

٣ ـ ومن حيث سبب صدورها، يجب أن يحدث من الأمور ما يوجب الاسراع في اصدار قوانين اتحادية لا تحتمل التأخير. وتقدير ذلك متروك لكل من رئيس الاتحاد ومجلس الوزراء تحت رقابة المجلس الأعلى.

٤ ـ ومن حيث محل هذه المراسيم بقوانين يجب الا تخالف أحكام الدستور.

٥ ـ ومن حيث مدة نفاذها يجب أن تعرض المراسيم بقوانين على المجلس الأعلى للاتحاد خلال اسبوع على الأكثر من تاريخ صدورها للنظر في اقرارها أو الغائها.

ويتمثل موقف المجلس الأعلى للاتحاد عند عرض المراسيم بقوانين عليه في أحد أمرين:

ـ فإما أن يقرها كما هي فيتأيد ما كان لها من قوة القانون وتتحول من مجرد

مراسيم لها قوة القانون الى قوانين اتحادية، ويخطر بها المجلس الوطني الاتحادي في أول اجتماع له، لمجرد العلم بها.

- واما الا يقرها المجلس الأعلى، فيزول ما كان لها من قوة القانون بأثر رجعي، الا اذا رأى المجلس اعتماد نفاذها أو تسوية ما ترتب عليها من آثار بوجه آخر.

المبحث الأول

رئيس الاتحاد ونائبه

رئيس الاتحاد هو رئيس الدولة، ينتخبه المجلس الأعلى للاتحاد من بين أعضائه لممارسة عدد من الاختصاصات الدستورية، كما ينتخب - من بين أعضائه أيضاً - نائباً للرئيس يمارس جميع اختصاصات الرئيس في حالة غيابة. ونتحدث فيما يلي عن اختيار الرئيس - ونائبه - واختصاصاته.

الفرع الأول

اختيار الرئيس ونائبه

نصت المادة ٥١ من دستور دولة الامارات العربية المتحدة على أن «ينتخب المجلس الأعلى للاتحاد، من بين أعضائه، رئيساً للاتحاد ونائباً لرئيس الاتحاد. . . .».

فانتخاب رئيس الاتحاد ونائبه لا يتم عن طريق الانتخاب العام المباشر، وانما يتم بواسطة أعضاء المجلس الأعلى السبعة فحسب. وكل أعضاء هذا المجلس ناخبون ومرشحون في نفس الوقت،لأنهم ينتخبون من بينهم الرئيس ونائبه.

وحيث أن المجلس الأعلى للاتحاد يشكل من حكام جميع الأمارات المكونة

للاتحاد[1]، فان كلا من رئيس الاتحاد ونائبه يجمع بين الصفتين الاتحادية والمحلية. فرئيس الدولة الاتحادية هو في نفس الوقت حاكم إحدى الإمارات ونائب رئيس الدولة أيضاً هو حكام امارة أخرى من الامارات الأعضاء في الاتحاد.

مدة الرئاسة:

مدة انتخاب رئيس الاتحاد ونائبه هي خمس سنوات ميلادية، ويجوز اعادة انتخابهما لذات المنصبين[2]، بصرف النظر عن عدد مرات اعادة الانتخاب. وذلك على خلاف الوضع في دستور الولايات المتحدة الامريكية الذي لا يسمح بإعادة انتخاب الرئيس الا مرة واحدة فقط.

خلو المنصب:

نصت المادة ٥٣ من الدستور على أنه «عند خلو منصب الرئيس أو نائبه بالوفاة أو الاستقالة أو انتهاء حكم أي منهما في امارته لسبب من الاسباب، يدعى المجلس الأعلى خلال شهر من ذلك التاريخ للاجتماع، لانتخاب خلف لشغل المنصب الشاغر للمدة المنصوص عليها في المادة ٥٢ من هذا الدستور.

وعند خلو منصبي رئيس المجلس الأعلى ونائبه معاً، يجتمع المجلس فوراً بدعوة من أي من أعضائه، أو من رئيس مجلس وزراء الاتحاد، لانتخاب رئيس ونائب رئيس جديدين لملء المنصبين الشاغرين».

وقد واجه النص ثلاثة أسباب لخلو منصب الرئيس أو نائبه، وهي الوفاة والاستقالة، وانتهاء حكم أي منهما في امارته، وأغفل السبب الرابع والأهم وهو انتهاء مدة المنصب وهي خمس سنوات:

---

(١) المادة ٤٦ من الدستور.

(٢) المادة ٥٢ من الدستور. ويؤدي كل من الرئيس ونائبه عند توليه أعباء منصبه اليمين التالية أمام المجلس الأعلى:

«اقسم بالله العظيم أن أكون مخلصاً للامارات العربية المتحدة، وأن احترم دستورها وقوانينها، وأن ارعى مصالح شعب الاتحاد، وأن أؤدي واجبي بأمانة واخلاص، واحافظ على استقلال الاتحاد وسلامة أراضيه».

١ ـ أما الوفاة فهي حق وقدر مكتوب على كل مخلوق حي «كل شيء هالك الا وجهه، له الحكم واليه ترجعون»[1].

٢ ـ وأما الاستقالة فهي التخلي عن المنصب بارادة شاغله، وقد تتم لأسباب صحية أو غير صحية.

٣ ـ وأما انتهاء حكم أي من الرئيس أو نائبه في امارته، فيؤدي الى فقدان عضوية المجلس الأعلى للاتحاد، وهي شرط لازم لتولي أمر أي من المنصبين.

٤ ـ واما انتهاء مدة المنصب فسبب منطقي لخلوة، يستفاد بوضوح من النص على ان «مدة الرئيس ونائبه خمس سنوات ميلادية»[2]. وبعد انتهاء هذه المدة يكون المجلس الأعلى للأتحاد مخيراً بين التجديد لهما أو التغيير.

وقد فرق النص الدستوري بين حالة خلو أحد منصبي الرئيس ونائب الرئيس، وحالة خلو المنصبين معاً:

ـ ففي حالة خلو أحد المنصبين فقط بسبب الوفاة أو الاستقالة أو انتهاء حكم أي منهما في امارته يدعي المجلس الأعلى خلال شهر من ذلك التاريخ للاجتماع لانتخاب خلف لشغل المنصب الشاغر. ويمارس نائب رئيس الاتحاد جميع اختصاصات الرئيس عند غيابه لأي سبب من الاسباب[3]. وذلك حتى يتم اخيتار الرئيس.

ـ أما حالة خلو المنصبين، منصب رئيس الاتحاد ومنصب نائب رئيس الاتحاد معاً، فتتحقق بانتهاء مدة المنصبين، وهي خمس سنوات، حيث يتم انتخابهما معاً، وقد تتحقق بالوفاة أو الاستقالة أو بانتهاء حكم كل منهما في امارته، رغم صعوبة هذا الاحتمال. وفي هذه الحالة يجتمع المجلس الأعلى للاتحاد فوراً بدعوة من أي من

(١) الآية ٨٨ من سورة القصص.
(٢) المادة ٥٢ من الدستور.
(٣) المادة ٥١ من الدستور.

أعضائه، أو من رئيس مجلس وزراء الاتحاد، لانتخاب رئيس ونائب رئيس جديدين لشغل المنصبين الشاغرين.

الفرع الثاني

اختصاصات الرئيس ونائبه

لرئيس الاتحاد اختصاصات متعددة نصت عليها مواد متفرقة من الدستور. بالاضافة الى تلك التي يشترك فيها مع المجلس الأعلى للاتحاد بوصفة عضواً فيه.

ونتحدث فيما يلي عن هذه الاختصاصات، وهي نفسها اختصاصات نائب الرئيس في حالة غياب الرئيس، حيث نصب المادة ٥١ من الدستور على أن «يمارس نائب رئيس الاتحاد جميع اختصاصات الرئيس عند غيابه لأي سبب من الاسباب».

١ ـ رئاسة المجلس الأعلى للاتحاد:

يتولى الرئيس رئاسة المجلس الأعلى للاتحاد ويدير مناقشاته[١]. وهو الذي يدعو المجلس للاجتماع، ويفض اجتماعاته، وفقاً للقواعد الاجرائية التي يقررها المجلس في لائحته الداخلية. ويجب دعوة المجلس للاجتماع متى طلب ذلك أحد أعضائه[٢].

٢ ـ رئاسة الاجتماع المشترك:

يدعو الرئيس لاجتماع مشترك بين المجلس الأعلى ومجلس وزراء الاتحاد كلما اقتضت الضرورة ذلك[٣]، وتكون له الرئاسة بطبيعة الحال، حيث أن مجلس الوزراء ليس الا مجرد هيئة تنفيذية تعمل تحت الرقابة العليا لرئيس الاتحاد وللمجلس الأعلى[٤].

---

(١) البند الاول من المادة ٥٤ من الدستور.
(٢) البند الثاني من المادة ٥٤ من الدستور.
(٣) البند الثالث من المادة ٥٤ من الدستور.
(٤) المادة ٦٠ من الدستور.

٣ ـ رئاسة المجلس الأعلى للدفاع :

يتولى رئيس الاتحاد رئاسة المجلس الأعلى للدفاع. فقد نصت المادة ١٤١ من الدستور على أن ينشأ مجلس أعلى للدفاع برئاسة رئيس الاتحاد ويكون من بين أعضائه نائب رئيس الاتحاد، ورئيس مجلس وزراء الاتحاد، ووزير الخارجية، والدفاع، والمالية، والداخلية، والقائد العام، ورئيس الأركان العامة. وذلك لابداء الرأي والمشورة في كل ما يتعلق بشئون الدفاع، والمحافظة على سلامة الاتحاد، وأمنة، وإعداد القوات المسلحة وتجهيزها وتطويرها، وتحديد أماكن اقامتها، ومعسكراتها. وللمجلس أن يدعو لحضور جلساته من يرى دعوتهم من المستشارين والخبراء العسكريين وغيرهم، دون أن يكون لهم رأي معدود في المداولات..»

ويعتبر رئيس المجلس الأعلى للدفاع ـ وهو نفسه رئيس الاتحاد وفقاً للمادة سالفة الذكر ـ هو القائد الأعلى لقواد الاتحاد المسلحة، وفقاً لأحكام قانون المجلس الأعلى للدفاع رقم ١٩ لسنة ١٩٧٢. ويبدو أن الدستور قد أغفل النص على ذلك سهواً[1].

تمثيل الدولة الاتحادية :

يمثل الرئيس الدولة الاتحادية في مواجهة الكافة، سواء في داخل الدولة، أم في مواجهة الدول الأخرى وفي كافة العلاقات الدولية[2]. ونظراً لتمثيله للدولة في علاقاتها الخارجية فانه «يعين الممثلين الدبلوماسيين للاتحاد لدى الدول الأجنبية. . . . . ، ويقبل استقالتهم ويعزلهم بناء على موافقة مجلس وزراء الاتحاد، ويتم هذا التعيين أو قبول الاستقالة أو العزل بمراسيم، وطبقاً للقوانين الاتحادية[3]. ورئيس الاتحاد أيضاً هو الذي «يوقع أوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين للاتحاد

---

(١) راجع: دكتور أحمد كمال أبو المجد: المرجع السابق ص ٦٠
دكتور محسن خليل: المرجع السابق ص ٢٦٨.

(٢) البند التاسع من المادة ٥٤ من الدستور.

(٣) البند السادس من المادة ٥٤ من الدستور.

لـدى الدول والهيئـات الأجنبية، ويقبـل اعتمـاد الممثلين الـدبلومـاسيين والقنصليين للدول الاجنبيـة لـدى الاتحـاد ويتلقى أوراق اعتمـادهم. كمـا يـوقـع وثـائق تعيين وبراءات اعتماد الممثلين[1]».

٥ ـ تعيين نائب رئيس مجلس وزراء الاتحاد والوزراء:

قضت الفقرة الخامسة من المادة ٥٤ من الـدستور بـأن «يعين (رئيس الاتحاد) نائب رئيس مجلس وزراء الاتحاد والوزراء ويقبل استقـالتهم ويعفيهم من مناصبهم، بناء على اقتراح رئيس مجلس وزراء الاتحاد». أما هذا الأخير فيكـون تعيينه وقبـول استقالته واعفائه من منصبه بموافقة المجلس الاعلى للاتحاد بناء على اقتـراح رئيس الاتحاد[2].

تعين كبار الموظفين الاتحاديين:

يعين رئيس الـدولـة الاتحـاديـة كبـار المـوظفين الاتحـاديين، المـدنيين والعسكـريين، ويقبل استقـالتهم ويعزلهم بنـاء على موافقـة مجلس وزراء الاتحـاد. ويتم كـل هذا بمـراسيم وطبقاً للقـوانين الاتحاديـة. ويستثنى من ذلك رئيس وقضـاة المحكمة الاتحادية العليا، فهؤلاء يعينون بمرسوم بعد مصادقة المجلس الأعلى عليه كما سيأتي البيان[3].

٧ ـ توقيع القوانين والمراسيم والقرارات الاتحادية والاشراف على تنفيدها:

نصت الفقـرة الـرابعـة من المـادة ٥٤ من الـدستـور على أن «يـوقـع (رئيس الاتحـاد) القـوانين والمـراسيم والقـرارات الاتحـاديـة التي يصـدق عليهـا المجلس الأعلى، ويصدرها». وأضافت الفقرة الثامنة من نفس المـادة أن الرئيس يشـرف على تنفيذ هذه القوانين والمراسيم والقـرارات الاتحاديـة، بواسـطة مجلس وزراء الاتحاد والوزراء المختصين.

---

(١) البند السابع من المادة ٥٤ من الدستور.
(٢) راجع الفقرة الخامسة من المادة ٤٧ من الدستور، وكذلك الفقرة الخامسة من المادة ٥٤ منه.
(٣) راجع البند السادس من المادة ٥٤ من الدستور، والمادة ٩٦ من الدستور.

ويلاحظ أن المراسيم هي أهم أداة لممارسة الوظيفة التنفيذية. وقد نصت المادة ١١٤ من الدستور على أنه «لا يصدر مرسوم الا اذا أقره مجلس الوزراء وصدق عليه رئيس الاتحاد أو المجلس الأعلى، كل حسب اختصاصه. وتنشر المراسيم بعد توقيعها من رئيس الاتحاد في الجريدة الرسمية».

٨ ـ ممارسة حق العفو:

يمارس رئيس الاتحاد حق العفو[1]، ويقصد بحق العفو الذي يمارسه الرئيس العفو البسيط أو العفو عن العقوبة فقط، مع بقاء الفعل المتخذ سبباً للعقوبة مجرماً. فمن حق الرئيس اعفاء المحكوم عليه من تنفيذ العقوبة كلياً أو جزئياً، أو استبدال عقوبة أخف بها، كاستبدال عقوبة الاشغال الشاقة بعقوبة الاعدام. وقد أكدت المادة ١٠٧ من الدستور هذا الحق فقضت بأنه «لرئيس الاتحاد أن يعفو عن تنفيذ العقوبة المحكوم بها من جهة قضائية اتحادية، قبل تنفيذ الحكم، أو أثناء التنفيذ، أو أن يخفف هذه العقوبة. وذلك بناء على عرض وزير العدل الاتحادي، وبعد موافقة لجنة مشكلة برئاسة الوزير، من ستة أعضاء يختارهم مجلس وزراء الاتحاد، لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد، من بين المواطنين ذوي الرأي والكفاية في البلاد، والعضوية في اللجنة مجانية، ومداولتها سرية، وتصدر قراراته بأغلبية الأصوات».

ويختلف العفو البسيط أو العفو عن العقوبة عن العفو الشامل الذي لا يقتصر على الاعفاء من العقوبة أو تخفيفها وانما يتجاوز ذلك الى محو الجريمة أو رفع صفة التجريم عن الفعل الذي يمثل موضوعها، فتسقط تبعاً لذلك الاحكام التي صدرت بشأنها. وهذا العفو الشامل لا يكون الا بقانون. وقد نصت المادة ١٠٩ من الدستور على أن «العفو الشامل عن جريمة أو جرائم معينة، لا يكون الا بقانون. ويترتب على صدور قانون العفو اعتبار تلك الجرائم كأن لم تكن، والاعفاء من تنفيذ العقوبة أو الجزء المتبقي منها».

---

(١) البند العاشر من المادة ٥٤ من الدستور.

٩ ـ التصديق على أحكام الاعدام:

لا تنفذ عقوبة الاعدام الصادرة نهائياً من جهة قضائية اتحادية، الا بعد مصادقة رئيس الاتحاد على الحكم. وله أن يستبدل بها عقوبة أخرى أخف منها[١]. ويرجع ذلك الى خطورة عقوبة الاعدام التي تضع حداً لحياة الانسان، ولا يمكن تدارك أثارها بعد تنفيذها.

١٠ ـ منح الأوسمة والأنواط:

يمنح رئيس الاتحاد أوسمة وأنواط الشرف العسكرية والمدنية، وفقاً للقوانين الخاصة بهذه الأوسمة والأنواط[٢]. وهذا اختصاص تقليدي معترف به لرئيس الدولة في كل مكان.

المبحث الثالث

مجلس الوزراء

مجلس الوزراء هو الهيئة التنفذية في دولة الامارات العربية المتحدة، وهو مجلس متتضامن يشكل على نحو معين، ولا يكاد يتجاوز اختصاصه تنفيذ السياسة العامة للدولة. ونتحدث فيما يلي عن تكوين ونظام مجلس الوزراء ثم عن اختصاصاته.

الفرع الأول

تكوين ونظام مجلس الوزراء

يتكون مجلس الوزراء الاتحادي من رئيس مجلس الوزراء، ونائبه، وعدد من الوزراء[٣]. ولم يحدد الدستور عدد الوزراء ليتركه أمراً تقديرياً تراعى في تحديده

(١) المادة ١٠٨ من الدستور.

(٢) البند ١١ من المادة ٥٤ من الدستور.

(٣) المادة ٥٥ من الدستور.

الظروف والأحوال. واقتصرت المادة ٥٨ من الدستور على تحديد الوزارات التي يشملها أول مجلس وزراء اتحادي، وهي اثنتي عشرة وزارة[1].

تعيين الوزراء:

يعين رئيس الدولة مجلس وزراء الاتحاد ويقبل استقالته ويعفيه من منصبه بموافقة المجلس الأعلى[2]. ويكون تعيينه بناء على اقتراح رئيس الاتحاد[3].

أما نائب رئيس مجلس الوزراء الأتحادي والوزراء فيعينون بمرسوم من رئيس الاتحاد، بناء على اقتراح رئيس مجلس وزراء الاتحاد[4]، دون حاجة الى موافقة المجلس الأعلى للاتحاد.

ويكون اختيار الوزراء من بين مواطني الاتحاد، وهذا أمر منطقي، إذ ليس من المقبول أن يكون الوزراء من الأجانب. وقد جرى العمل على تمثيل مختلف الإمارات في الوزارة الاتحادية ـ رغم عدم النص على ذلك في الدستور ـ تمثيلاً يتفق كما وكيفما مع ظروف كل أمارة. ويشترط في الوزراء أن يكونوا من المشهود لهم بالكفاءة والخبرة[5]، خاصة في مجالات الوزارات التي يتولون أمرها.

---

(١) وهي وزارات: الخارجية، الداخلية، الدفاع، المالية والاقتصاد والصناعة، العدل، التربية والتعليم، الصحة العامة، الاشغال العامة والزراعة، المواصلات والبريد والبرق والهاتف، العمل والشؤون الاجتماعية، الاعلام، التخطيط.

(٢) البند الخامس من المادة ٥٤ من الدستور.

(٣) البند الخامس من المادة ٤٧ من الدستور.

(٤) البند الخامس من المادة ٥٤ من الدستور.

(٥) المادة ٥٦ من الدستور

ويؤدي رئيس مجلس الوزراء ونائبه والوزراء ـ قبل مباشرة أعباء مناصبهم أمام رئيس الاتحاد اليمين التالية:

«أقسم بالله العظيم أن أكون مخلصاً للامارات العربية المتحدة، وأن احترم دستور الاتحاد وقوانينه، وأن أؤدي واجباتي بالأمانة، وأن أرعى مصالح شعب الاتحاد رعاية كاملة، وأن أحافظ محافظة تامة على كيان الاتحاد وسلامة أراضيه». راجع المادة ٥٧ من الدستور.

نظام المجلس:

يتولى رئيس مجلس الوزراء رئاسة جلسات المجلس، ويدعوه للانعقاد ويدير مناقشاته، ويتابع نشاط الوزراء، ويشرف على تنسيق العمل بين الوزارات المختلفة، وفي كافة الاجهزة التنفيذية للاتحاد. ويمارس نائب رئيس الوزراء جميع سلطات الرئيس عند غيابه [1]. ومداولات المجلس سرية، وتصدر قراراته بأغلبية جميع أعضائه الحاضرين منهم والغائبين. وعند تساوي الاصوات يرجح الجانب الذي فيه الرئيس. وتلتزم الأقلية برأي الأغلبية [2] لأن الأمر يتعلق بمجلس متضامن.

واجبات الوزراء:

فرض الدستور على رئيس مجلس الوزراء ونائبه والوزراء بعض الوجبات، وحرم عليهم عدداً من المحظورات. ويمكن ايجاز ذلك فيما يلي:

١ ـ يجب على أعضاء مجلس الوزراء أن يستهدفوا بسلوكهم مصالح الاتحاد واعلاء كلمة الصالح العام، وانكار المصالح الذاتية انكاراً كلياً، والا يستغلوا مراكزهم الرسمية بأية صورة كانت لفائدتهم أو لفائدة من تصلهم به علاقة خاصة [3].

٢ ـ يحظر على رئيس مجلس الوزراء ونائبه والوزراء ـ أثناء توليتهم مناصبهم ـ مزاولة أي عمل مهني أو تجاري أو مالي، أو الدخول في معاملة تجارية مع حكومة الاتحاد أو حكومات الامارات، أو الجمع بين المنصب الوزاري والعضوية في مجلس ادارة شركة تجارية أو مالية [4].

٣ ـ يحظر الجمع بين المنصب الوزاري الاتحادي وأكثر من منصب رسمي واحد في احدى الامارات [5].

٤ ـ يحظر الجمع بين المناصب الوزارية وعضوية المجلس الوطني

---

(١) المادة ٥٩ من الدستور.
(٢) المادة ٦١ من الدستور.
(٣) المادة ٦٣ من الدستور.
(٤) المادة ٦٢ من الدستور.
(٥) المادة ٦٢ من الدستور.

الاتحادي[1] ولا نرى مبرراً لهذا الخطر الذي قد يجد سنداً في نظام الحكم الرئاسي الذي يعتنق مبدأ الفصل بين السلطات على نحو شبه مطلق، ويشكل البرلمان فيه بالانتخاب، وذلك على خلاف الوضع في دستور دولة الامارات العربية المتحدة[2].

المسؤولية الوزارية:

نصت المادة ٦٤ من الدستور على أن «رئيس مجلس الوزراء والوزراء مسؤولون سياسياً بالتضامن أمام رئيس الاتحاد والمجلس الاعلى للاتحاد عن تنفيذ السياسة العامة للاتحاد في الداخل والخارج. وكل منهم مسؤول شخصياً أمام رئيس الاتحاد والمجلس الأعلى للاتحاد عن أعمال وزارته أو منصبه..».

وهكذا قرر الدستور نوعين من المسؤولية: مسؤولية تضامنية لمجلس الوزراء كهيئة متضامنة مكلفة بتنفيذ السياسة العامة للدولة، ومسؤولية فردية لكل وزير على انفراد باعتباره الرئيس المسيطر على أعمال وزارته. غير أن الدستور جعل هذه المسؤولية الوزارية بنوعيها أمام رئيس الاتحاد والمجلس الاعلى للاتحاد، وليس امام المجلس الوطني الاتحادي. والأصل في النظام البرلماني أن تثار المسؤولية الوزارية أمام البرلمان.

وتؤدي استقالة رئيس مجلس وزراء الاتحاد، أو اعفاؤه من منصبه، أو وفاته، أو خلو منصبه لأي سبب من الاسباب الى استقالة الوزراء بأكملها. ولرئيس الاتحاد أن يطلب الى الوزراء البقاء في مناصبهم مؤقتاً، لتصريف العاجل من الامور الى حين تشكيل الوزارة الجديدة[3]. ويقصد بتصريف العاجل من الامور ادارة الشؤون اليومية وضمان تشغيل المرافق العامة بانتظام واضطراد، دون اتخاذ قرارات مبتدئة في مسائل رئيسية.

---

(١) المادة ٧١ من الدستور.

(٢) انظر في نفس الاتجاه: دكتور أحمد كمال أبو المجد ـ المرجع السابق ـ ص ٦٣، دكتور محسن خليل ـ المرجع السابق ـ ص٢٧٦.

(٣) الفقرة الثانية من المادة ٦٤ من الدستور.

الفرع الثاني

اختصاصات مجلس الوزراء

نصت المادة ٦٠ من الدستور على أن «يتولى مجلس الوزراء، بوصفة الهيئة التنفذية للاتحاد، وتحت الرقابة العليا لرئيس الاتحاد، وللمجلس الأعلى، تصريف جميع الشؤون الداخلية والخارجية التي يختص بها الاتحاد بموجب هذا الدستور والقوانين الاتحادية . . .»[١].

فمجلس الوزراء لا يضع السياسة العامة للدولة ولا يشارك في وضعها وانما هو مجرد هيئة لتنفيذ السياسة العامة التي يضعها المجلس الاعلى للاتحاد ويشرف على تنفيذها. فهو هيئة معاونة للمجلس الاعلى في المجال التنفيذي فحسب، تخضع للرقابة العليا لهذا المجلس.

ويمكن ايجاز اختصاصات مجلس الوزراء كما وردت في الدستور فيما يلي :

١ ـ متابعة تنفيذ السياسة العامة لحكومة الاتحاد في الداخل والخارج[٢].

٢ ـ اقتراح مشروعات القوانين الاتحادية واحالتها الى المجلس الوطني الاتحادي قبل رفعها الى رئيس الاتحاد لعرضها على المجلس الاعلى للتصديق عليها[٣].

٣ ـ اعداد مشروع الميزانية السنوية العامة للاتحاد، والحساب الختامي[٤].

(١) المادة ٦٠ من الدستور.
(٢) البند الاول من المادة ٦٠.
(٣) البند الثاني من المادة ٦٠.
(٤) البند الثالث من المادة ٦٠.

٤ ـ اعداد مشروعات المراسيم والقرارات المختلفة[١].

٥ ـ الاشراف على تنفيذ القوانين والمراسيم واللوائح والقرارات الاتحادية بواسطة كافة الجهات المعنية في الاتحاد أو الامارات[٢].

٦ ـ الإشراف على تنفيذ أحكام المحاكم الاتحادية، والمعاهدات والاتفاقيات الدولية التي يبرمها الاتحاد[٣].

٧ ـ تعيين وعزل الموظفين الاتحاديين، وفقاً لاحكام القانون، ممن لا يتطلب تعيينهم أو عزلهم اصدار مراسيم بذلك[٤].

٨ ـ مراقبة سير الادارات والمصالح العامة الاتحادية، ومسلك وانضباط موظفي الاتحاد عموماً[٥].

٩ ـ أية اختصاصات أخرى يخوله اياها القانون، أو المجلس الأعلى، في حدود هذا الدستور[٦].

١٠ ـ اذا اقتضى الحال اصدار قوانين اتحادية في غياب المجلس الوطني الاتحادي، فلمجلس وزراء الاتحاد أن يستصدرها عن المجلس الأعلى ورئيس الاتحاد على أن يخطر المجلس الاتحادي بها في أول اجتماع له[٧].

١١ ـ لرئيس الاتحاد ومجلس الوزراء مجتمعين اصدار ما يلزم من قوانين اتحادية، اذا حدث فيما بين أدوار انعقاد المجلس الاعلى ما يوجب الاسراع في اصدار قوانين لا تحتمل التأخير. وذلك في شكل مراسيم لها قوة القانون بشرط الا

---

(١) البند الرابع من المادة ٦٠.
(٢) البند السادس من المادة ٦٠.
(٣) البند السابع من المادة ٦٠.
(٤) البند الثامن من المادة ٦٠.
(٥) البند التاسع من المادة ٦٠.
(٦) البند العاشر من المادة ٦٠.
(٧) البند الرابع من المادة ١١٠ من الدستور.

تكون مخالفة للدستور[1] على النحو الذي سبق بيانه.

١٢ ـ تقديم تقرير مفصل الى رئيس الاتحاد لعرضه على المجلس الاعلى، في بداية كل سنة مالية عن الاعمال التي انجزت في الداخل، وعن علاقات الاتحاد بالدول الأخرى والمنظمات الدولية، مقروناً بتوصيات الوزارة عن أفضل الوسائل الكفيلة بتوطيد أركان الاتحاد وتعزيز أمنه واستقراره، وتحقيق أهدافه وتقدمه في كافة الميادين[2].

١٣ ـ اصدار اللوائح:

اللائحة هي قرار صادر عن السلطة التنفيذية يتضمن قاعدة عامة مجردة، فهي قرار من حيث مصدرها وطبقاً للمعيار الشكلي، وهي قانون أو تشريع من حيث موضوعها وطبقاً للمعيار الموضوعي.

وتسمى اللوائح بالتشريعات الفرعية لنظرا لصدورها عن السلطة التنفيذية والتزامها باحترام أحكام التشريعات العادية الصادرة عن السلطة التشريعية، وهي صاحبه الاختصاص الأصيل في المجال التشريعي.

والأصل في النظام التقليدي السائد في أغلب دول العالم أن مجال القانون مطلق في حدود أحكام الدستور، وأن تنظيم بعض الأمور مقصور على القانون فلا يجوز للائحة الخوض فيه، وفي خارج هذا النطاق تتدخل اللوائح بتنظيماتها، على الا تخالف أحكام القانون.

وعلى خلاف ذلك قلب دستور الجمهورية الخامسة الفرنسية لعام ١٩٥٨ هذا الوضع رأساً على عقب، فحدد اختصاص البرلمان على سبيل الحصر، وجعل السلطة التنفيذية صاحبة الولاية العامة في مجال التشريع[3]. وقد اقتبس الدستور

---

(١) الفقرة الاولى من المادة ١١٣ من الدستور.

(٢) المادة ٦٥ من الدستور.

(٣) راجع في تفصيل ذلك: دكتور محسن خليل: علاقة القانون باللائحة ـ مجلة حقوق الاسكندرية.

المغربي النظام الفرنسي الجديد، على خلاف دساتير كافة البلاد العربية الاخرى التي احتفظت بالوضع التقليدي.

وقد نصت المادة ٦٠ في فقرتها الخامسة على أن يمارس مجلس الوزراء بوجه خاص. . . وضع اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين الاتحادية بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو اعفاء من تنفيذها. وكذلك لوائح الضبط، واللوائح الخاصة بترتيب الادارات والمصالح العامة، في حدود أحكام هذا الدستور والقوانين الاتحادية. ويجوز بنص خاص في القانون، أو لمجلس الوزراء، تكليف الوزير الاتحادي المختص أو أية جهة ادارية أخرى في اصدار بعض هذه اللوائح.

فلمجلس الوزراء ـ أو للوزير الاتحادي المختص المكلف بذلك ـ اصدار ثلاثة أنواع من اللوائح هي اللوائح التنفيذية، ولوائح الضبط، واللوائح التنظيمية. وذلك في حدود أحكام الدستور والقانون الاتحادي. ذلك القانون الذي يصدر عن المجلس الأعلى للاتحاد باعتباره صاحب الولاية العامة في المجال التشريعي، والذي خصص له الدستور بعض الشؤون فلا يجوز التشريع فيها الا بقانون، كتحديد الجرائم والعقوبات[1]، وفرض الضرائب الاتحادية[2].

أما اللوائح التفويضية ولوائح الضرورة فتخرج عن نطاق اختصاص مجلس الوزراء. ونتحدث فيما يلي عن اللوائح الادارية الثلاثة التي يختص مجلس الوزراء بوضعها وهي اللوائح التنفيذية، ولوائح الضبط، واللوائح التنظيمية.

أولاً ـ اللوائح التنفيذية:

جعل البند الخامس من المادة ٦٠ من الدستور من اختصاص مجلس الوزراء «وضع اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين الاتحادية بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو اعفاء من تنفيذها». واللوائح التنفيذية هي تلك القرارات التنظيمية التي تصدرها السلطة التنفيذية متضمنة القواعد التفصيلية اللازمة لتنفيذ القانون. فالقانون يقتصر

---

(١) المادة ٢٧ من الدستور.

(٢) المادة ١٣٣ من الدستور.

على وضـع المبادىء العـامة المتصلة بـالموضـوع الذي يعـالجـه دون الخـوض في تفصيـلات تنفيذهـا. تلك التفصيلات التي قـد تحتـاج الى معـارف فنيـة تحيط بهـا السلطة التنفيذية اكثر من غيرها، وتخضع للتغيير والتعديل لمسايرة الظروف اكثر من القانون الذي يجب أن يتمتع بقدر أكبر من الثبات والاستقرار.

ولا شك أن اللائحة التنفيذية ليس لها مخالفة القانون الذي تصدر لتنفيذه، أو تعديل أحكامه، أو تعطيل تنفيذها. أما اضافة أحكام اصلية جديدة اليه، فـالمرجـع عدم جوازها لخروجها عن اطار تنفيذ القانون وهو موضوع اللائحة التنفيـذية. وتـدق التفرقة أحياناً بين ما يعتبر مجرد حكم تنفيذي وما يعد حكماً أصلياً جديداً.

ثانياً ـ لوائح الضبط:

نصت الفقـرة الخامسـة من المادة ٦٠ من الـدستور على اختصـاص مجلس الوزراء بوضع لوائح الضبط. ولوائح الضبط هي تلك اللوائح التي تصـدرها السلطة التنفيذية للمحافظة على النظام العام ـ بعنـاصره الثـلاثة الأمن العـام والصحة العـامة والسكنية العامة ـ وتفرض بمقتضاها قيوداً على حريات الأفراد.

ومن أمثلة لـوائح الضبط لـوائح المـرور، ولوائـح المحلات العـامة، ولـوائح المحلات المقلقة للراحة والمضرة بالصحة، ولوائح الملاهي العامة.

ثالثاً ـ اللوائح التنظيمية:

اللوائح التنظيميـة هي اللوائح التي تصـدر استقلالاً لتنـظيم المرافق العـامة. فهي مستقلة لا تصـدر لتنفيـذ قـانـون معين. ولا يثـار الخـلاف ـ عـادة ـ حـول حق السلطة التنفيـذية في اصـدارها، نـظراً لأن تشغيل المـرافق العامـة يعـد من المهـام الرئيسية لهذه السلطة. بالاضافة الى أن أثر هذه اللوائح على حقوق وحريات الأفراد لا يكون ـ في العادة ـ أثراً مباشراً.

وقـد نص البند الخـامس من المادة ٦٠ من الـدستور على اختصـاص مجلس الوزراء بوضع اللوائح التنظيمية بالصيغة التالية: «وضع اللوائح . . . الخاصة بترتيب الادارات والمصـالـح العـامـة، في حـدود أحكـام هـذا الـدستـور والقـوانين

الاتحادية....».

وقد سبق أن ثار الخلاف في مصر في ظل الدساتير السابقة على دستور عام ١٩٧١ حول تفسير تعبير «ترتيب المصالح العامة»، وما اذا كان ترتيب المرافق العامة يشمل انشاءها وتنظيمها والغاءها، أم يقتصر على مجرد تنظيمها، دون انشائها أو الغائها الذي يجب أن يتم بقانون أو بناء على قانون، وعندما صدر الدستور الاخير حسم هذا الخلاف لصالح التفسير الأول فقضى في المادة ١٤٦ منه على أن «يصدر رئيس الجمهورية القرارات اللازمة لانشاء وتنظيم المرافق والمصالح العامة».

ونعتقد أن المقصود «بترتيب» الادارات والمصالح العامة في دستور دولة الامارات العربية المتحدة هو تنظيمها فقط دون انشائها، وهذا التفسير تتفق والمعنى اللغوي لكلمة ترتيب، كما يتوافق مع طبيعة مهمة مجلس الوزراء كما حددها الدستور، وهي مهمة مجرد تنفيذية.

ولم ينص دستور الامارات على غير هذه الانواع الثلاثة من اللوائح ضمن اختصاصات مجلس الوزراء. فليس لهذا المجلس اصدار اللوائح التفويضية أو لوائح الضرورة:

ـ واللائحة التفويضية ـ التي كثيراً ما يطلق عليها القرار بقانون أو المرسوم بقانون ـ هي اللائحة التي تصدرها السلطة التنفيذية في مسائل من اختصاص السلطة التشريعية بتفويض منها، وتكون لها قوة القانون، رغم طبيعتها الادارية. ولا وجود لهذا النوع من اللوائح في دستور الامارات بالصورة المتعارف عليها دستورياً، وهي تفويض البرلمان للسلطة التنفيذية باصدار هذه اللوائح في حال حضوره، لا في غيبته. وقد اكتفى الدستور بالنص في المادة ١١٥ منه على أنه «للمجلس الأعلى أن يفوض رئيس الاتحاد ومجلس الوزراء مجتمعين في اصدار ما يقتضي الأمر اصداره في غيبة المجلس الأعلى من المراسيم التي يختص المجلس المذكور بالتصديق عليها، على ألا يشمل هذا التفويض الموافقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية أو اعلان الأحكام العرفية ورفعها، أو اعلان قيام الحرب الدفاعية، أو تعيين رئيس أو قضاة المحكمة الاتحادية العليا». فهذا التفويض اذا يتعلق بحالة اصدار اللوائح في غيبة المجلس الأعلى، لا في حضوره، وهذه الحالة

واجهتها المادة ١١٣ من الدستور ـ وسيأتي الحديث عنها كلائحة ضرورة ـ ولم يكن ثم مبرر للنص على التفويض في اصدارها.

ـ ولائحة الضرورة هي تلك التي تصدر لمواجهة ظروف استثنائية مفاجئة تستلزم معالجة سريعة من أجل المحافظة على كيان الدولة وسلامتها. وقد تصدر في غيبة البرلمان، كما قد تصدر في حضوره. وقد اكتفى دستور الامارات بالنص على أنه «اذا حدث فيما بين أدوار انعقاد المجلس الأعلى، ما يوجب الاسراع على اصدار قوانين اتحادية لا تحتمل التأخير، فلرئيس الاتحاد ومجلس الوزراء مجتمعين اصدار ما يلزم منها. وذلك في شكل مراسيم لها قوة القانون بشرط الا تكون مخالفة للدستور»[1]. وهذه اللوائح يشترك في اصدارها مجلس الوزراء مع رئيس الاتحاد، وهي لا تصدر الا في غيبة المجلس الأعلى. ولم يواجه الدستور لائحة الضرورة التي يمكن أن تصدر خلال فترات انعقاد المجلس الأعلى وفي حضوره.

المبحث الرابع

المجلس الوطني الاتحادي

المجلس الوطني الاتحادي[2] هو مجرد مجلس استشاري للمجلس الأعلى في المجال التشريعي الذي جعله الدستور من اختصاصه. فهو ليس برلماناً اتحادياً كما قد توحي تسميته. فالبرلمان الاتحادي في الدول الفيدرالية يتولى الوظيفة التشريعية، ويتكون عادة من مجلسين احدهما يمثل الولايات والآخر يمثل شعب الاتحاد.

ولدراسة المجلس الوطني الاتحادي من جوانبه المختلفة نوالي بالبحث ما

---

(١) المادة ١١٣ من الدستور.

(٢) انظر في تفاصيل نشاط المجلس:
ـ دكتور السيد محمد ابراهيم: مع مسيرة المجلس الوطني الاتحادي بدولة الامارات العربية المتحدة ١٩٧٢ ـ ١٩٨٦.

يلي :

- تكوين المجلس الوطني.
- وقت ونظام المجلس.
- ضمانات أعضاء المجلس.
- اختصاصات المجلس الوطني.

المطلب الأول

تكوين المجلس الوطني

يتكـون المجلس الوطني الاتحـادي من أربعين عضواً. وتـوزع مقـاعـده على الامارات كما يلي :

أبو ظبي	٨ مقاعد
دبي	٨ مقاعد
الشارقة	٦ مقاعد
رأس الخيمة	٦ مقاعد[1]
عجمان	٤ مقاعد
أم القيوين	٤ مقاعد
الفجيرة	٤ مقاعد

ولم يستلزم الـدستور أن يتم اختيـار أعضـاء المجلس الـوطني الاتحـادي عن طريق الانتخاب، وانما ترك لكل امارة تحديد طريقة اختيار المواطنين الذين يمثلونها في هذا المجلس[2]. وقد جرى العمل على اختيارهم عن طريق التعيين. ومـع ذلك

(١) وقـد كان المجلس يتكـون من ٣٤ عضواً فقط حسب مـا قضت به المـادة ٦٨ من الدستـور. وعند موافقة المجلس الاعلى على انضمام رأس الخيمة الى الاتحاد، أضيفت فقـرة جديـدة الى المادة الاولى من الدستور نصت على أنه «وعند قبول انضمام عضو جديد الى الاتحاد، يحدد المجلس الأعلى للاتحاد عدد المقاعد التي تخصص لهذا العضو في المجلس الوطني الاتحـادي زيادة على العـدد المنصوص عليـه في المادة ٦٨ من هـذا الدستـور». وقد حـدد المجلس الأعلى عـدد المقاعـد المخصصة لامـارة رأس الخيمة في المجلس الـوطني بستـة مقاعد.

(٢) المادة ٦٩ من الدستور.

فقد نصت المادة ٧٧ من الدستور على أن «عضو المجلس الاتحادي ينوب عن شعب الاتحاد جميعه، وليس فقط عن الامارة التي يمثلها داخل المجلس». وعلى ذلك فان عضو المجلس الوطني يجب أن يعمل لصالح الدولة كلها، وليس للصالح الخاص للامارة التي اختارته. وليس لشعب هذه الامارة الزامه بشيء من ذلك أو فرض ارادته عليه.

شروط العضوية:

استلزم الدستور توافر عدة شروط في عضو المجلس الوطني الاتحادي[1] نوجزها فيما يلي:

١ ـ أن يكون من مواطني احدى امارات الاتحاد:

ويقصد بهذا الشرط أن يكون العضو متمتعاً بجنسية الاتحاد، لأن لمواطني الاتحاد جنسية واحدة يحددها القانون، وهو ما أكدته المادة الثامنة من الدستور. وليس لكل امارة جنسية متميزة كما قد يفهم من هذا النص معيب الصياغة[2]. ولعل المراد به في ذهن واضعه هو انتماء العضو الى احدى الامارات قبل قيام دولة الاتحاد. ولا شك أن هذا النص سيعدل في الدستور الجديد باذن الله ليكون على النحو التالي: «أن يكون من مواطني دولة الاتحاد».

٢ ـ أن يكون مقيماً بصفة دائمة في الامارة التي يمثلها في المجلس:

ومعنى هذا الشرط أن يكون عضو المجلس الوطني متخذاً من الامارة التي يمثلها في المجلس موطناً رسمياً له. وذلك ليكون مرتبطاً بها وبأهلها، وعالماً بشؤونها وأحوالها، جديراً بأن يعتبر ممثلاً حقيقياً لها.

٣ ـ ألا تقل سنه عند اختياره عن خمس وعشرين سنة ميلادية:

وذلك للتأكد من توافر حد أدنى من النضج الذهني والخبرة اللازمة لتأهيله

---

(١) المادة ٧٠ من الدستور.

(٢) انظر في نقد النص: دكتور احمد كمال ابو المجد ـ المرجع السابق ـ ص٦٧، دكتور محسن خليل ـ المرجع السابق ـ ص ٢٩١.

للمشاركة في أداء مهام المجلس الوطني.

٤ ـ أن يكون كامل الاهلية حسن السمعة:

أي أن يكون متمتعاً بالاهلية المدنية غير محجور عليه لعارض من عوارضها، وأن يكون محمود السيرة حسن السمعة، ولم يسبق الحكم عليه في جريمة مخلة بالشرف، ما لم يكن قد رد اليه اعتباره طبقاً للقانون. وهذا شرط بديهي بالنسبة لعضو في مجلس استشاري رفيع.

أن يكون لديه المام كاف بالقراءة والكتابة:

وهذا هو الحد الأدنى للمستوى التعليمي الذي لا يمكن الهبوط عنه أو تجاهله، لأنه يمثل أهم مفاتيح المعرفة والاتصال، ولا يستطيع العضو الأمي أن يمارس عضويته في المجلس ممارسة حقيقية. ويتولى المجلس نفسه التحقق من توافر هذا الشرط في أعضائه عند النظر في صحة عضويتهم.

مدة العضوية:

مدة العضوية في المجلس الوطني الاتحادي سنتان ميلاديتان تبدأ من تاريخ أول اجتماع له. ويجوز اعادة اختيار من انتهت مدة عضويتهم من الأعضاء[1]. واذا خلا محل أحد أعضاء المجلس قبل نهاية مدة عضويته لسبب من الاسباب، فيجري اختيار من يحل محله خلال شهرين من تاريخ اعلان المجلس هذا الخلو. وذلك ما لم يقع الخلو خلال الاشهر الثلاثة السابقة على نهاية مدة المجلس، ففي هذه الحالة لا يتم اختيار البديل نظراً لقصر المدة الباقية على انقضاء الفصل التشريعي. ويكمل العضو الجديد مدة عضوية سلفه فحسب.

---

(١) المادة ٧٢ من الدستور.

وقبل أن يباشر عضو المجلس الوطني الاتحادي أعماله في المجلس ولجانه يؤدي أمام المجلس في جلسة علنية اليمين التالية:

«أقسم بالله العظيم أن أكون مخلصاً للامارات العربية المتحدة وأن احترم دستور الاتحاد وقوانينه، وأن أؤدي أعمالي في المجلس ولجانه بأمانة وصدق».

الفصل في صحة العضوية:

الفصل في صحة عضوية أعضاء المجلس هو التحقق من صحة اختيارهم وفقاً لأحكام الدستور والقانون. وهذه المهمة يمكن أن يختص بها المجلس نفسه حرصاً على استقلاله كما هو الحال في دستور دولة الامارات العربية المتحدة، الذي قضت المادة ٧٦ منه بأن «يفصل المجلس في صحة نيابة أعضائه»، ويمكن أن يسند أمرها الى السلطة القضائية نظراً لما يتسم به القضاء من الحيدة والنزاهة والمعرفة بالشؤون القانونية التي يثيرها النزاع وهو ما أخذت به الكويت حيث عهدت بهذه المهمة الى المحكمة الدستورية التي انشئت عام ١٩٧٣. وقد يجمع الدستور بين الطريقتين فيجعل مجرد التحقيق في صحة العضوية من اختصاص السلطة القضائية، أما الفصل فيه فيتركه للمجلس نفسه، وهذا هو مسلك الدستور المصري لعام ١٩٧١ في المادة ٩٣ منه(١).

ويفصل المجلس الوطني في صحة نيابة أعضائه بالاغلبية المطلقة لجميع أعضائه - الحاضرين منهم في الجلسة والغائبين - بناء على اقتراح خمسة منهم، خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ أداء اليمين الدستورية. وللعضو المطعون في صحة عضويته حق الاطلاع على المستندات المقدمة ضده وتقديم أوجه دفاعه. وتقوم لجنة فحص الطعون بالتحقيق في الموضوع وتقديم تقريرها الى المجلس خلال شهر من تاريخ احالة الطعن اليها، ويفصل المجلس في هذا التقرير خلال شهر أيضاً من تاريخ عرضه عليه(٢).

المطلب الثاني

وقت ونظام المجلس

للمجلس الوطني أجل ينتهي اليه، وهو لا يمارس نشاطه طوال أيام السنة ويخضع سير العمل به لنظام معين. ونتحدث فيما يلي عن عدد من الأمور لتوضيح

---

(١) راجع للمؤلف: القانون الدستوري - ١٩٨٦ - ص ٢٩٢ وما بعدها.

(٢) راجع المواد ٩ وما بعدها من اللائحة الداخلية للمجلس.

كل ذلك.

الفصل التشريعي:

الفصل التشريعي هو مدة الصلاحية الدستورية للمجلس منذ قيامه حتى انقضاء أجله. وقد نصت المادة ٧٢ من الدستور على أن «مدة العضوية في المجلس سنتان ميلاديتان، تبدأ من تاريخ أول اجتماع له...». ومعنى ذلك أن مدة الفصل التشريعي هي سنتان ميلاديتان فقط. وهي مدة - في رأينا قصيرة.

أدوار الانعقاد:

لا يمارس المجلس الوطني وظيفته في كل أيام الفصل التشريعي، وانما يحتوي هذا الفصل على عدد من أدوار الانعقاد العادية يماثل ما ينطوى عليه من سنين. وذلك بالاضافة الى أدوار الانعقاد غير العادية التي يمكن أن يدعى اليها المجلس للنظر فيما يعرض عليه من أمور. فدور الانعقاد هو المدة التي يستطيع المجلس خلالها مزاولة ماله من اختصاصات.

ودور الانعقاد العادي لا يستمر طوال أيام السنة وانما يقترب من نصفها زيادة أو نقصاً حسب ما تقرره الدساتير. ولعل المقصود من ذلك هو ترك فرصة للتفكير والتروي فيما بين أدوار الانعقاد استعداداً لما هو آت من أعمال ومناقشات. بالاضافة الى اعطاء اجازة سنوية لراحة الأعضاء. وتختلف الدساتير في طريقة تحديدها لمدة دور الانعقاد العادي، فمنها ما يضع حداً أقصى لمدة الاجتماع سنوياً، ومنها ما يكتفي بوضع حد أدنى لدور الانعقاد العادي. وهذا هو مسلك دستور دولة الامارات العربية المتحدة الذي نص على أن يعقد المجلس دورة عادية سنوية لا تقل مدتها عن ستة شهور، تبدأ في الأسبوع الثالث من شهر نوفمبر من كل عام....».

ويفتتح رئيس الاتحاد دور الانعقاد العادي السنوي للمجلس، ويلقي فيه خطاباً يتضمن بيان أحوال البلاد، وأهم الاحداث والشؤون الهامة التي جرت خلال العام، وما تعتزم حكومة الاتحاد اجراءه من مشروعات واصلاحات خلال الدورة الجديدة. ولرئيس الاتحاد أن ينيب عنه في الافتتاح أو في القاء الخطاب نائبه أو رئيس مجلس وزراء الاتحاد. ويختار المجلس لجنة من بين أعضائه لاعداد مشروع

الرد على خطاب الافتتاح، متضمناً ملاحظات المجلس وأمانيه. ويرفع الرد بعد اقراره من المجلس الى رئيس الاتحاد، لعرضه على المجلس الأعلى[1].

أما دور الانعقاد غير العادي فهو المدة التي يستطيع المجلس خلالها مزاولة نشاطه خلال فترة عطلته السنوية، أي فيما بين أدوار الانعقاد العادية. وذلك بناء على دعوة من رئيس الدولة ليعرض عليه ما لا يحتمل الانتظار الى دور الانعقاد العادي الجديد. وقد نصت المادة ٧٨ من الدستور على أنه يمكن دعوة المجلس الوطني الاتحادي «للانعقاد في دور غير عادي كلما دعت الحاجة. ولا يجوز للمجلس في دور الانعقاد غير العادي أن ينظر في غير الأمور التي دعى من أجلها....».

وتكون دعوة المجلس الوطني للانعقاد، وكذلك فض دور انعقاده بمرسوم يصدره رئيس الاتحاد. ويعتبر باطلاً ولا يرتب أثراً كل اجتماع يعقده المجلس بدون دعوة رسمية للانعقاد، أو في غير المكان القانوني المقرر لعقد اجتماعاته. ومع ذلك اذا لم يدع المجلس للانعقاد لدورته العادية السنوية قبل الاسبوع الثالث من نوفمبر، انعقد من تلقاء نفسه في الحادي والعشرين من الشهر المذكور[2].

الجلسات:

يعقد المجلس الوطني الاتحادي اجتماعاته خلال أدوار انعقاده العادية أو غير العادية في جلسات يحددها بنفسه. وجلسات المجلس علنية، لاتاحة الفرصة أمام الشعب لمعرفة ما يدور في جلسات المجلس. وتعقد الجلسات سرية اذا طلب ذلك ممثل الحكومة أو رئيس المجلس أو ثلث أعضائه[3]. ويعقد المجلس جلساته في مقر عاصمة الاتحاد، ويجوز استثناء أن تنعقد في أي مكان آخر داخل الاتحاد، بناء على قرار يتخذه المجلس بأغلبية أصوات أعضائه جميعاً وبموافقة مجلس الوزراء[4].

---

(١) المادة ٨٠ من الدستور.

(٢) المادة ٧٩ من الدستور.

(٣) المادة ٨٦ من الدستور.

(٤) المادة ٧٥ من الدستور.

ولا يكـون انعقاد المجلس صحيحـاً الا بحضور أغلبيـة أعضائـه على الأقل. ويصدر المجلس قراراته بالاغلبية المطلقة لأصوات الاعضاء الحاضـرين. وذلك في غير الحالات التي تشترط فيها أغلبية خاصة. واذا تساوت الاصـوات يرجـح الجانب الذي فيه رئيس الجلسة[1].

ويمثل حكومة الاتحاد في جلسات المجلس الوطني الاتحـادي رئيس مجلس الـوزراء أو نائبـه أو أحد أعضـاء الوزارة الاتحـادية على الأقـل. وذلك ليجيب على الاسئلة التي يـوجههـا إليه أعضـــاء المجلس استفسـاراً عن الأمـــور الـداخلة في اختصاصاتهم[2].

تأجيل الجلسات وحل المجلس:

يجـوز بمرسـوم يصدره رئيس الاتحـاد بموافقـة مجلس وزراء الاتحاد تـأجيـل اجتماعات المجلس لمـدة لا تجاوز شهـراً واحداً، على الا يتكـرر ذلك في الـدورة الـواحدة الا بمـوافقة المجلس ولمـرة واحدة. ولا تحتسب فتـرة التأجيـل ضمن مدة العضوية العادية. فلا يجوز تكرار التأجيل في دور الانعقاد الا مـرة واحدة وبمـوافقة المجلس الوطني ذاته[3].

ويجوز ـ فضلاً عن ذلـك ـ حل المجلس الـوطني الاتحادي. وذلـك بمرسـوم يصدره رئيس الاتحاد بموافقة المجلس الأعلى لـلاتحاد، على أن يتضمن المـرسوم دعوة المجلس الجديد للانعقاد في أجل لا يجـاوز ستين يومـاً، من تاريـخ صدوره. ولا يجوز حل المجلس مرة أخرى لنفس الأسباب[4].

---

(١) المادة ٨٧ من الدستور.
(٢) المادة ٩٣ من الدستور.
(٣) المادة ٨٨ من الدستور.
(٤) المادة ٨٨ من الدستور.

المطلب الثالث

ضمانات أعضاء المجلس

على الرغم من أن المجلس الوطني الاتحادي هو مجرد مجلس استشاري وليس برلماناً أو مجلساً تشريعياً بالمعنى الصحيح، فقد اعترف الدستور لاعضائه بعدد من الضمانات المشابهة لتلك التي تعترف بها الدساتير عادة لأعضاء البرلمانات، ونتحدث فيما يلي عن كل من:

- حصانة أعضاء المجلس.
- عدم المسؤولية عن الآراء.
- حظر تولى المناصب الاتحادية.
- مكافأة أعضاء المجلس.
- انفراد المجلس باسقاط عضويته.
- انفراد المجلس بتنظيم شؤونه الداخلية.

أولاً ـ حصانة أعضاء المجلس:

نصت المادة ٨٢ من الدستور على أنه «لا يجوز اثناء انعقاد المجلس، وفي غير حالة التلبس بالجريمة أن تتخذ أية اجراءات جزائية ضد أي من أعضائه، الا باذن المجلس. وفي حالة اتخاذ مثل هذه الاجراءات في غيبة المجلس يجب اخطاره بها».

والحصانة البرلمانية أصلاً هي عدم جواز اتخاذ أية اجراءات جنائية ضد أي عضو من أعضاء المجلس النيابي في اثناء انعقاده ـ في غير حالة التلبس بالجريمة ـ الا بعد الحصول على اذن البرلمان.

وقد وضعت هذه القاعدة وحددت معالمها الجمعية التأسيسية للثورة الفرنسية

في أواخر القرن الثامن عشر، وقصد منها الحيلولة دون انتزاع عضو المجلس النيابي من مجلسه وحرمانه من حضور جلساته بالقاء القبض عليه أو حبسه على ذمة التحقيق في جريمة قد تكون كيدية أو ملفقة لا ترمي الا الى التخلص مما قد يسببه حضوره للحكومة من حرج أو مضايقة. لذلك فان دور المجلس في الرد على طلب رفع الحصانة يقتصر على التأكد من أن القصد من اتخاذ الاجراءات ضد النائب ليس هو منعه من أداء مسؤولياته البرلمانية، دون الخوض في مدى توفر أدلة الادانة.

وتعد قاعدة الحصانة البرلمانية قاعدة شكلية مضمونها وجوب الحصول على اذن البرلمان قبل اتخاذ الاجراءات الجنائية ضد عضو البرلمان في غير حالة التلبس. فهذه القاعدة لا ترفع صفة الجريمة عن أعمال عضو البرلمان الجنائية. وذلك بخلاف عدم المسؤولية البرلمانية التي تعتبر قاعدة موضوعية تزيل التجريم عما قد يصدر عن ممثل الامة من أقوال أثناء ممارسته لعمله بالمجلس الذي ينتمي اليه.

والحصانة البرلمانية كما هو واضح تقتصر على عدم امكان اتخاذ الاجراءات الجنائية، سواء الناشىء منها عن دعوى النيابة العامة أم عن دعوى الجنحة المباشرة. فهي لا تحول دون سير اجراءات الدعاوي المدنية. وهي تتعلق بالجنايات والجنح دون المخالفات، لأن هذه الأخيرة ليست من الخطورة بمكان، ولا تستتبع القبض أو الحبس الاحتياطي، وغالباً ما لا تتعدى عقوبتها الغرامة.

ومن ناحية أخرى فان الحصانة البرلمانية اذ تتعلق بعدم امكان اتخاذ الاجراءات الجنائية، فانها لا تشمل الغاء أو وقف تنفيذ الاحكام الجنائية الصادرة ضد عضو المجلس النيابي، لأن مسؤولية العضو بعد الحكم تصبح مؤكدة وتنتفي شبهة التزييف التي من أجلها نشأت الحصانة البرلمانية.

والحصانة البرلمانية لا تسري في حالة التلبس بالجريمة. وذلك لأن التلبس يقطع بقيام المسؤولية وينفي شبهة المكيدة أو التلفيق فتزول بالتبعية الحكمة التي من أجلها وجدت الحصانة البرلمانية.

ووجوب استئذان البرلمان قبل اتخاذ أية اجراءات جنائية انما يكون خلال

أدوار انعقاد المجلس، سواء أكانت عادية أم غير عادية. أما في غير دور الانعقاد، أي في أثناء العطلة البرلمانية فيتعين اخطار المجلس بها.

ثانياً ـ عدم المسؤولية عن الآراء:

نصت المادة ٨١ من دستور دولة الامارات العربية المتحدة على أنه «لا يؤاخذ أعضاء المجلس عما يبدونه من الأفكار والآراء في أثناء قيامهم بعملهم داخل المجلس أو لجانه».

فلضمان حرية أعضاء البرلمان في المناقشة وابداء الرأي الصريح أثناء أدائهم لأعمالهم تنص الدساتير عادة على عدم مؤاخذة النائب عما يبديه من أفكار وآراء في جلسات المجلس أو لجانه. وتشمل القاعدة كافة الاقوال والآراء التي يبديها العضو في ممارسته لعمله بالمجلس، وان تمت خارج المجلس في احدى لجان التحقيق مثلاً.

وقد تقررت قاعدة عدم المسؤولية البرلمانية في انجلترا في أواخر القرن السابع عشر بمقتضى وثيقة قانون الحقوق Bill of Rights المشهورة لبعث الطمأنينة والشجاعة في نفوس أعضاء البرلمان أثناء تأديتهم لأعمالهم كنواب عن الأمة، حتى يستطيع النائب انتقاد ما قد يرى من عيوب في أجهزة الدولة دون أن يخشى في ذلك حساباً أو عقاباً.

وهذه الضمانة لا تغطي غير جرائم الرأي أو القول فقط. أما غير ذلك من الجرائم فلا صلة لها بها. كما أنها لا تنصرف الى ما قد يرتكبه النائب من قذف أو سب خارج جلسات المجلس أو لجانه، كما لو حدث ذلك في الصحف أو في الأماكن العامة مثلاً. وذلك لأن الأمر هنا لا يتعلق بأعمال المجلس.

وعدم المسؤولية البرلمانية ـ كضمانة موضوعية ـ تنصب أساساً على المسائل الجنائية. فلا يعتبر سباً أو قذفاً ما قد يصدر من النائب من أقوال تعتبر كذلك لو صدرت من غيره أو منه نفسه خارج جلسات البرلمان أو لجانه. ولا يمكن أن يطالب بالتعويض المدني عن الاضرار التي قد تصيب الغير بسببها. وهذه الحماية تستمر

حتى بعد زوال الصفة النيابية عن النائب(1).

ثالثاً ـ حظر تولي المناصب الاتحادية:

نصت المادة ٧١ من دستور دولة الامارات العربية المتحدة على أنه «لا يجوز الجمع بين عضوية المجلس الوطني الاتحادي وأية وظيفة من الوظائف العامة في الاتحاد، بما في ذلك المناصب الوزارية». والقصد من ذلك هو ضمان استقلال العضو وعدم تبعيته لجهة رئاسته الوظيفية، أو للسلطة التنفيذية التي لها السيطرة على الوظائف العامة. وكان الأجدر بالنص ـ تمشياً مع هذا المنطق ـ حظر الجمع بين العضوية وأية وظيفة عامة على الاطلاق، سواء أكانت اتحادية أم محلية على مستوى الامارات، وذلك لتوافر الحكمة من الحظر في الحالتين.

رابعاً ـ مكافأة اعضاء المجلس:

نصت المادة ٨٣ من الدستور على أن «يستحق رئيس المجلس وسائر أعضائه من تاريخ حلف اليمين أمام المجلس مكافأة يحددها القانون، وبدل انتقال من محال اقامتهم الى مقر اجتماعات المجلس».

ويقال في مزايا العضوية المجانية للمجالس النيابية أنها ترفع من شأن النواب في مواجهة المجتمع، لأنهم يؤدون مهمتهم لمجرد خدمته دون انتظار لأي مقابل مادي.

غير أن المكافأة البرلمانية تعد من ضمانات استقلال المجلس النيابي، لأن هذه المكافأة تضمن للعضو تغطية نفقات المعيشة حتى لا يقع فريسة لاصحاب الأموال أو يضطر للخضوع لمن يدفع له ما يستطيع أن يعيش منه. كما أن هذه المكافأة ايضاً تمنع من أن تكون عضوية البرلمان حكراً على الأغنياء دون غيرهم من المواطنين.

---

(١) A. Hauriou et J. Giccuel, Droit constitutionnel et institutions politiques, 1980. 0. 1060.

خامساً ـ انفراد المجلس باسقاط عضويته:

نصت المادة ٧٦ من دستور دولة الامارات العربية المتحدة على أن يفصل المجلس في اسقاط العضوية عنهم (أي من أعضائه) اذا فقدوا أحد شروطها، وذلك بأغلبية جميع اعضائه بناء على اقتراح خمسة منهم، وهو المختص بقبول الاستقالة من العضوية .وتعتبر الاستقالة نهائية من تاريخ قبول المجلس لها».

ويقصد باسقاط العضوية فصل عضو البرلمان واهدار عضويته بعد ثبوت صحتها، بسبب فقد أحد شروط العضوية خلال مدتها، وذلك كشرط الجنسية، أو الأهلية المدنية، أو حسن السيرة. ويعتبر انفراد المجلس الوطني باسقاط عضوية اعضائه من ضمانات استقلاله.

ويختص المجلس الوطني كذلك وحده بقبول استقالة أعضائه. وذلك ضماناً لعدم اكراه العضو عليها أو دفعه الى تقديمها. ولا يفقد مقدم الاستقالة عضويته وتعتبر استقالته نهائية الا من تاريخ قبول المجلس لها.

سادساً ـ انفراد المجلس بتنظيم شؤونه الداخلية:

نصت المادة ٨٤ من الدستور على أن «يكون للمجلس هيئة مكتب تشكل من رئيس ونائب أول، ونائب ثان، ومن مراقبين اثنين يختارهم المجلس جميعاً من بين أعضائه. وتنتهي مدة كل من الرئيس ونائبيه بانتهاء مدة المجلس أو بحله وفقاً لاحكام الفقرة الثانية من المادة (٨٨). وتنتهي مدة المراقبين باختيار مراقبين جديدين في مستهل الدورة السنوية العادية التالية، واذا خلا أحد المناصب في هيئة المكتب اختار المجلس من يشغله للمدة الباقية».

ولا شك أن في انفراد المجلس بتنظيم شؤونه الداخلية ضماناً لاستقلال البرلمان وعدم التأثير على سير أعماله. ويتولى المجلس وضع لائحته الداخلية، وتصدر بمرسوم يصدره رئيس الاتحاد بموافقة مجلس الوزراء. وتحدد اللائحة الداخلية اختصاص رئيس المجلس ونائبيه والمراقبين، وبوجه عام كل ما يتعلق

بشؤون المجلس ولجانه وأعضائه وهيئة أمانته وموظفيه، وقواعد واجراءات المَنَاقشة والتصويت في المجلس ولجانه، وغير ذلك من شؤونه[1].

المطلب الرابع

اختصاصات المجلس الوطني

تنحصر اختصاصات المجلس الوطني الاتحادي التشريعية في مجرد مناقشة مشروعات القوانين. وله أن يوافق عليها أو يعدلها أو يرفضها[2]. غير أن الرفض أو التعديل اذا لم يكن مقبولاً لدى رئيس الاتحاد أو المجلس الأعلى، فان لأي منهما أن يعيد المشروع الى المجلس الوطني، فاذا أصر على موقفه كان لرئيس الاتحاد أن يصدر القانون بعد مصادقة المجلس الأعلى عليه[3]، دون اعتداد برفض المجلس الوطني للمشروع أو تعديله له. وهذا يعني أن المجلس الوطني الاتحادي هو مجرد مجلس استشاري للمجلس الاعلى في المجال التشريعي، وليس برلماناً حقيقياً يمارس الوظيفية التشريعية، تلك الوظيفة التي يتولاها المجلس الأعلى طبقاً للنصوص الدستورية. وليس للمجلس الوطني الاتحادي حتى مجرد اقتراح القوانين، فقد عهد الدستور بهذا الاختصاص لمجلس الوزراء[4].

وبالنسبة للمسائل المالية يقتصر دور المجلس الوطني على مجرد مناقشة مشروع الميزانية والحساب الختامي وابداء ملاحظاته على كل منها[5]. أما الضرائب الاتحادية والقروض العامة، فلا تفرض أو تعقد الا بقانون[6]، وقد سبق بيان دور المجلس الوطني في سن القوانين.

---

(١) المادة ٨٥ من الدستور.
(٢) المادة ٨٩ من الدستور.
(٣) البند الثالث (أ) من المادة ١١٠ من الدستور.
(٤) البند الثاني (أ) من المادة ١١٠ من الدستور.
(٥) المادة ١٢٩ والمادة ١٣٥ من الدستور.
(٦) المادة ٩٢ من الدستور.

أما الاختصاصات الرقابية للمجلس الوطني الاتحادي فقليلة خافتة:

ـ فله مناقشة أي موضوع من الموضوعات العامة المتعلقة بشؤون الاتحاد، الا اذا أبلغه مجلس الوزراء بأن مناقشة ذلك الموضوع مخالفة لمصالح الاتحـاد العليا. وللمجلس الوطني أن يعبر عن توصياته، فإذا لم يقر مجلس الوزراء تلك التـوصيات أخطر المجلس الوطني بأسباب ذلك[٦].

ـ ولأي عضو من أعضاء المجلس الوطني الاتحادي توجيه الاسئلة الى الوزراء لمجرد الاستفسار عن الامور الداخلة في اختصاصاتهم[٤].

المبحث الخامس

القضاء الاتحادي

أكد دستور دولة الامارات العـربية المتحـدة استقلال السلطة القضـائية، فنص في المـادة ٩٤ منـه على أن «العـدل أسـاس الملك، والقضـــاة مستقلون لا سلطان عليهم في أداء واجبهم لغير القانون وضمائرهم». كما قـرر في المادة ٩٧ منـه على أن «رئيس المحكمة الاتحادية العليا وقضاتها لا يعزلون ابان توليهم القضاء...».

وحتى لا نخرج عن اطار الدراسة الدستورية فسوف يقتصر بحثنا على تناول ما يلي:

ـ تكوين القضاء الاتحادي.

ـ الرقابة على دستورية القوانين.

---

(١) المادة ٩٣ من الدستور.

المطلب الأول

تكوين القضاء الاتحادي

يتكون القضاء الاتحادي من المحكمة الاتحادية العليا والمحكمة الاتحادية الابتدائية. ولكل منهما اختصاصاته المحددة في الدستور. ويتولى قضاء الامارات ما دون ذلك من اختصاصات، كل امارة في اطارها الاقليمي. ونتحدث فيما يلي بإيجاز عن كل من المحكمتين.

أولاً ـ المحكمة الاتحادية العليا

تشكيل المحكمة:

تشكل المحكمة الاتحادية العليا من رئيس وعدد من القضاة لا يزيدون جميعاً عن خمسة، يعينون بمرسوم يصدره رئيس الاتحاد بعد مصادقة المجلس الأعلى عليه. ويحدد القانون عدد دوائر المحكمة ونظامها واجراءاتها وشروط الخدمة والتقاعد لاعضائها والشروط والمؤهلات الواجب توافرها فيهم[1].

وقد نصت المادة ٩٧ من الدستور على أن «رئيس المحكمة الاتحادية العليا وقضاتها لا يعزلون ابان توليهم القضاء. ولا تنتهي ولايتهم الا لأحد الاسباب التالية:

١ ـ الوفاة.

٢ ـ الاستقالة.

---

(١) المادة ٩٦ من الدستور.

ويؤدي رئيس المحكمة الاتحادية العليا وقضاتها، قبل مباشرة وظائفهم اليمين أمام رئيس الاتحاد، بحضور وزير العدل الاتحادي، بأن يحكموا بالعدل دون خشية أو محاباة، وبأن يخلصوا لدستور الاتحاد وقوانينه. وذلك وفق نص المادة ٩٨ من الدستور.

٣ ـ انتهاء مدة عقود المتعاقدين منهم أو مدة اعارتهم.

٤ ـ بلوغ سن الاحالة الى التقاعد.

٥ ـ ثبوت عجزهم عن القيام بمهام وظائفهم لأسباب صحية.

٦ ـ الفصل التأديبي بناء على الاسباب والاجراءات المنصوص عليها في القانون.

٧ ـ اسناد مناصب أخرى لهم بموافقتهم.

اختصاصات المحكمة:

تختص المحكمة الاتحادية العليا بالفصل في الأمور التالية[1]:

١ ـ المنازعات المختلفة بين الامارات الأعضاء في الاتحاد، أو بين أية امارة أو أكثر، وبين حكومة الاتحاد، متى احيلت هذه المنازعات الى المحكمة بناء على طلب أي طرف من الاطراف المعنية.

٢ ـ بحث دستورية القوانين الاتحادية، اذا ما طعن فيها من قبل امارة أو أكثر لمخالفتها لدستورة الاتحاد. وكذلك بحث دستورية التشريعات الصادرة عن احدى الامارات، اذا ما طعن فيها من قبل احدى السلطات الاتحادية، لمخالفتها لدستور الاتحاد، أو للقوانين الاتحادية.

٣ ـ بحث دستورية القوانين والتشريعات واللوائح عموماً، اذا ما أحيل اليها هذا الطلب من أية محكمة من محاكم البلاد أثناء دعوى منظورة أمامها. وعلى المحكمة المذكورة أن تلتزم بقرار المحكمة الاتحادية العليا الصادر بهذا الصدد.

٤ ـ تفسير أحكام الدستور اذا ما طلبت اليها ذلك احدى سلطات الاتحاد، أو حكومة احدى الامارات، ويعتبر هذا التفسير ملزماً للكافة.

---

(١) المادة ٩٩ من الدستور. وقد نصت المادة الأولى من القانون الاتحادي رقم ٣ لسنة ١٩٨٣ في شأن السلطة القضائية الاتحادية على أن «العدل اساس الملك، والقضاة مستقلون لا سلطان عليهم في أداء واجبهم لغير أحكام الشريعة الاسلامية، والقوانين المرعية، وضمائرهم ولا يجوز لأي شخص أو سلطة المساس باستقلال القضاء أو التدخل في شؤون العدالة».

٥ ـ مساءلة الوزراء، وكبار موظفي الاتحاد المعينين بمرسوم، عما يقع منهم من أفعال في أداء وظائفهم الرسمية بناء على طلب المجلس الأعلى ووفقاً للقانون الخاص بذلك.

٦ ـ الجرائم التي لها مساس مباشر بمصالح الاتحاد، كالجرائم المتعلقة بأمنه في الداخل أو الخارج، وجرائم تزوير المحررات أو الاختام الرسمية لاحدى السلطات الاتحادية، وجرائم تزييف العملة.

٧ ـ تنازع الاختصاص بين القضاء الاتحادي والهيئات القضائية المحلية في الامارات.

٨ ـ تنازع الاختصاص بين هيئة قضائية في امارة، وهيئة قضائية في امارة أخرى، وتنظم القواعد الخاصة بذلك بقانون اتحادي.

٩ ـ أية اختصاصات أخرى منصوص عليها في الدستور أو يمكن أن تحال اليها بموجب قانون اتحادي.

وأحكام المحكمة الاتحادية العليا نهائية وملزمة للكافة[1].

ثانياً ـ المحكمة الاتحادية الابتدائية

تشكيل المحكمة:

نص الدستور على أن يكون للاتحاد محكمة اتحادية ابتدائية أو أكثر، تنعقد في عاصمة الاتحاد، أو في بعض عواصم الامارات[2]. وينظم القانون تشكيل هذه المحاكم ودوائرها واختصاصاتها المكانية وكل ما يتعلق بها. ويجوز أن ينص القانون على استئناف أحكامها أمام احدى دوائر المحكمة الاتحادية العليا[3].

---

(١) المادة ١٠١ من الدستور.

(٢) المادة ١٠٢ من الدستور.

(٣) المادة ١٠٣ من الدستور. وقد صدر القانون الاتحادي رقم ٦ لسنة ١٩٧٨ فحول محاكم البداية القائمة في عواصم امارات أبو ظبي والشارقة وعجمان والفجيرة الى محاكم اتحادية

اختصاصات المحكمة:

تختص المحكمة الاتحادية الابتدائية بالفصل فيما يلي في دائرة اختصاصها:

١ ـ المنازعات المدنية والتجارية والادارية بين الاتحاد والافراد، سواء كان الاتحاد مدعياً أو مدعى عليه فيها.

٢ ـ الجرائم التي ترتكب ضمن حدود العاصمة الاتحادية الدائمة، باستثناء ما تختص بنظره المحكمة الاتحادية العليا.

٣ ـ قضايا الأحوال الشخصية والقضايا المدنية والتجارية وغيرها بين الافراد التي تنشأ في العاصمة الاتحادية الدائمة.

ولما كانت العاصمة الاتحادية الدائمة لم تنشأ بعد فان الفقرتين الثانية والثالثة تظل معطلة التطبيق.

غير أن القانون قد أنشأ أربع محاكم ابتدائية اتحادية[1] وجعل اختصاصها لا يقتصر على المنازعات المدنية والتجارية والادارية بين الاتحاد والافراد، وانما نقل اليها ـ فضلاً عن ذلك ـ الاختصاصات التي كانت تتولاها الجهات القضائية المحلية في أربع امارات بناء على طلبها. كما أنشأ نفس القانون أربع محاكم اتحادية استئنافية وأدخل في اختصاصها النظر في طعون الاستئناف التي ترفع عن الأحكام الجائز استئنافها قانوناً الصادرة من المحاكم الاتحادية الابتدائية[2]. وذلك على الرغم

= ابتدائية، كما حول محاكم الاستئناف القائمة بها الى محاكم استئنافية اتحادية، ونقل اليها الاختصاصات التي كانت تتولاها الجهات القضائية المحلية. انظر المادتين الاولى والثانية من هذا القانون.

وقد ظلت بعض الامارات محتفظة بقضائها المحلي، من ذلك امارة دبي، وامارة رأس الخيمة التي ينظم القضاء فيها قانون تشكيل محاكم رأس الخيمة لسنة ١٩٧١، الذي يجعلها نوعين محاكم شرعية وأخرى مدنية.

(١) انظر القانون الاتحادي رقم ٦ لسنة ١٩٧٨ في شأن انشاء محاكم اتحادية ونقل اختصاصات الهيئات القضائية المحلية في بعض الامارات اليها.

(٢) راجع المادة ١٢ من قانون تنظيم السلطة القضائية الاتحادية رقم ٣ لسنة ١٩٨٣.

مما قضت به الفقرة الثانية من المادة ١٠٣ من الدستور من أنه «يجوز أن ينص القانون (المنظم للمحاكم الاتحادية الابتدائية) على استئناف أحكام تلك المحاكم أمام احدى دوائر المحكمة الاتحادية العليا. . .».

المطلب الثاني

الرقابة على دستورية القوانين

تختص المحكمة الاتحادية العليا وحدها بالنظر في دستورية القوانين الاتحادية والمحلية. غير أن الطعن أمامها ليس مباحاً للافراد والهيئات الخاصة، كما أنها لا تحكم بالغاء القانون المخالف للدستور، وانما تقضي بعدم دستوريته فقط. ونتحدث فيما يلي عمن لهم حق الطعن بعدم دستورية القوانين، وعن نوعية الرقابة على الدستورية التي تمارسها المحكمة.

أولاً ـ أصحاب حق الطعن:

أجاز الدستور لثلاث جهات الطعن بعدم الدستورية أمام المحكمة الاتحادية العليا وهذه الجهات هي:

١ ـ الامارات الأعضاء:

يجوز لأي امارة من الامارات الاعضاء في دولة الامارات العربية المتحدة الطعن في دستورية القوانين الاتحادية[1].

٢ ـ السلطات الاتحادية:

يجوز لأي سلطة من السلطات الاتحادية الطعن في دستورية التشريعات الصادرة عن احدى الامارات لمخالفتها لدستور الاتحاد، أو للقوانين الاتحادية[2]. والسلطات الاتحادية ـ وفق نص المادة ٤٥ من الدستور ـ هي المجلس الاعلى

---

(١) الفقرة الاولى من البند الثاني من المادة ٩٩ من الدستور.
(٢) الفقرة الثانية من البند الثاني من المادة ٩٩ من الدستور.

للاتحاد، رئيس الاتحاد ونائبه، مجلس الوزراء الاتحادي، المجلس الوطني الاتحادي، القضاء الاتحادي.

ويتصور قيام أي سلطة اتحادية من السلطات الثلاثة الاولى بالطعن بداءة في دستورية قانون صادر من احدى الامارات. كما يتصور أيضاً ـ على خلاف ما يراه بعض الفقهاء[1] ـ أن يأتي الطعن من جانب المجلس الوطني الاتحادي، لأنه مجرد مجلس استشاري، وليس برلماناً حقيقياً يملك سن تشريع اتحادي يكون له الأولوية على التشريع الصادر من الامارة فيبطله حسب ما تقضي به المادة ١٥١ من الدستور.

أما القضاء الاتحادي فلا يطعن ابتداء بعدم الدستورية، وانما يرفع الامر أمام المحكمة الاتحادية العليا عن طريق الاحالة من المحكمة التي تنظر دعوى يراد أن يطبق فيها قانون مشكوك في دستوريته. وذلك طبقاً لما أوضحه البند الثالث من المادة ٩٩ من الدستور، كما سيأتي البيان.

٣ ـ المحاكم القضائية:

يجوز لأي محكمة من محاكم البلاد أن تحيل الى المحكمة الاتحادية العليا طلباً ببحث دستورية قانون يراد تطبيقه في احدى الدعاوي المنظورة أمامها. وقد يكون ذلك بناء على طلب أحد طرفي الدعوى. وعلى المحكمة المذكورة أن تلتزم بقرار المحكمة الاتحادية العليا الصادر بهذا الصدد[2].

ثانياً ـ نوعية رقابة الدستورية:

لا يمكن القول بأن الرقابة التي تمارسها المحكمة الاتحادية العليا على دستورية القوانين تدخل في اطار طريقة الدعوى الاصلية وحدها، كما يصعب تكيفها على أنها هي طريقة الدفع الفرعي، وانما هي مزيج خاص من كلتا

---

(١) دكتور احمد كمال أبو المجد ـ المرجع السابق ـ ص٧٧.

(٢) البند الثالث من المادة ٩٩ من الدستور.

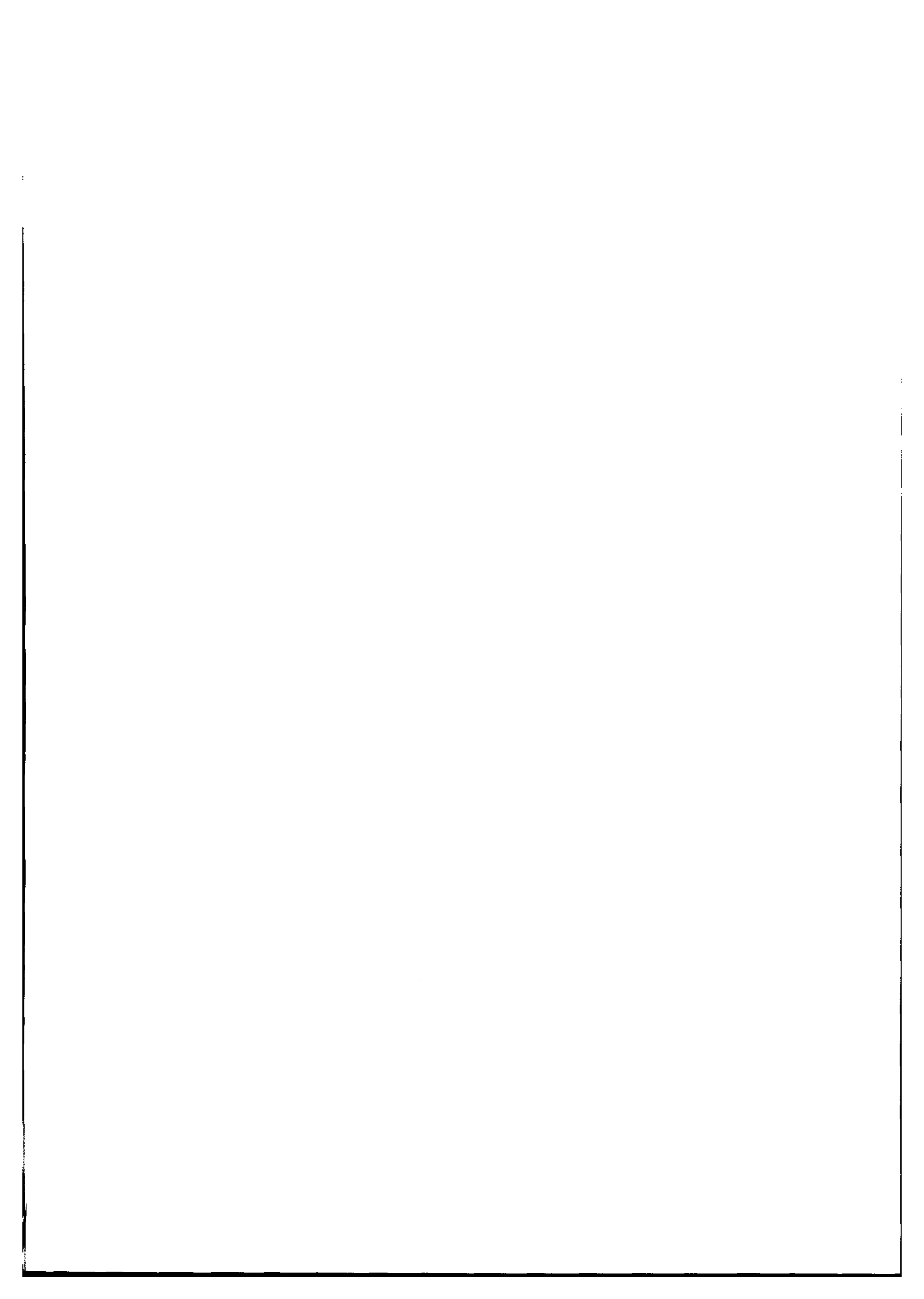
الطريقتين:

ـ وذلك لأن طريقة الدعوى الاصلية تسمح لكل صاحب مصلحة بالطعن في دستورية القوانين. وعندما تتحقق المحكمة من عدم دستورية القانون المطعون فيه، فانها تحكم بالغائه. وفي النظام الذي وضعه دستور دولة الامارات العربية المتحدة لا يجوز للاشخاص الخاصة الطعن بعدم الدستورية. كما أن المحكمة لا تحكم بالغاء القانون الذي قدرت مخالفته للدستور، وانما تحكم بعدم دستوريته فحسب، وتترك للسلطة المعنية اتخاذ اللازم لازالة المخالفة الدستورية. مع ملاحظة أن حكمها ملزم للكافة[1].

ـ كما أن طريقة الدفع الفرعي لا تتضمن أي طعن مبتدأ في دستورية القوانين، سواء من جانب احدى سلطات الدولة أو احد الاشخاص. وفيها ينتظر صاحب المصلحة الى أن يراد تطبيق القانون عليه بصدد دعوى منظورة أمام أي محكمة من المحاكم فيدفع بعدم دستوريته، فإذا قبلت المحكمة الدفع وقدرت عدم دستورية القانون امتنعت عن تطبيقه، تغليباً للقانون الدستوري. وحكمها في ذلك لا يلغي القانون ولا يمنع الآخرين من تطبيقه. والأمر ليس كذلك في دولة الامارات، لأن الطعن المبتدأ بعدم الدستورية قائم بالنسبة لسلطات الاتحاد وللامارات. والاختصاص برقابة الدستورية منعقد لمحكمة واحدة فقط هي المحكمة الاتحادية العليا، وأحكامها ملزمة للكافة. وحتى عندما يدفع الفرد بعدم دستورية القانون المراد تطبيقه عليه في دعوى منظورة أمام احدى المحاكم، فان هذه المحكمة لا تفصل في مسألة الدستورية وانما يقتصر دورها على احالة الامر الى المحكمة الاتحادية العليا اذا قدرت جدية الدفع.

---

(١) تنص المادة ١٠١ من الدستور على أنه «أحكام المحكمة الاتحادية العليا نهائية ملزمة للكافة. واذا ما قررت المحكمة عند فصلها في دستورية القوانين والتشريعات واللوائح، أن تشريعاً اتحادياً ما جاء مخالفاً لدستور الاتحاد، أو أن التشريع أو اللائحة المحلية موضوع النظر يتضمنان مخالفة لدستور الاتحاد أو لقانون اتحادي، يتعين على السلطة المعنية في الاتحاد أو الامارات بحسب الاحوال، المبادرة الى اتخاذ ما يلزم من تدابير لازالة المخالفة الدستورية، أو لتصحيحها.



الفصل الثالث

الحريات العامة في الدستور

يمكن تعريف الحريات العامة بأنها امكانيات يتمتع بها الفرد بسبب طبيعته البشرية أو نظراً لعضويته في المجتمع[1].

وهذه الحريات العامة كثيراً ما يطلق عليها الحقوق الفردية. وقد اختلف الرأي حول الفرق بين الحرية والحق:

- فقيل أن الحق حرية اعترف بها القانون، أي أن الحرية أرحب نطاقاً من الحق.

- وقيل أن كلمة الحق أوسع مدلولا من كلمة الحرية، لان الكلمة الأولى تشمل الحقوق الشخصية المتبادلة من الناس، كحقوق الدائنة التي يقابل الحق فيها دين.

- واستخدامها البعض كمترادفين. وهذا هو الغالب في هذا المجال.

وقد تأكدت الحريات العامة منذ أزمان بعيدة في وثائق ذائعة الصيت كوثيقة الميثاق الكبير الانجليزية Magna Carta عام ١٢١٥، واعلان حقوق الانسان الامريكي عام ١٧٧٦، واعلان حقوق الانسان الفرنسي عام ١٧٨٩. وسبقت الشريعة الاسلامية بكتابها وسنتها كل هذه الوثائق بقرون طويلة[2]. وفي عام ١٩٨١

---

(١) يقول بعض الفقهاء أن الحريات التي يتنازل عنها الانسان كفرد، يحصل على ما يقابلها كمواطن في مجتمع. راجع في ذلك:

G. Burdeau, hes libertes pobliques, 1972, p. 11.

(٢) دكتور محمد بدر: تاريخ النظم القانونية والاجتماعية - ١٩٧٤ ص ٣٣ وما بعدها.

ميلادية ـ الموافق العام الاخير من القرن الرابع عشر من هجر رسول الله صلى الله عليه وسلم ـ أصدر مؤتمر علماء المسلمين المنعقد في لندن «الاعلان العالمي لحقوق الانسان في الاسلام». ويشمل من الحقوق:

١ ـ حق الحياة.
٢ ـ حق الحرية.
٣ ـ حق المساواة.
٤ ـ حق العدالة.
٥ ـ حق الفرد في محاكمة عادلة.
٦ ـ حق الحماية من تعسف السلطة.
٧ ـ حق الحماية من التعذيب.
٨ ـ حق الفرد في حماية عرضه وسمعته.
٩ ـ حق اللجوء الى ديار الاسلام.
١٠ ـ حق حرية التفكير والاعتقاد والتعبير.
١١ ـ حق المشاركة في الحياة العامة.
١٢ ـ احترام حقوق الاقليات.
١٣ ـ حق الحرية الدينية.
١٤ ـ حق الدعوة والبلاغ.
١٥ ـ التمتع بكافة الحقوق الاقتصادية.
١٦ ـ حق حماية الملكية الخاصة.
١٧ ـ حق العمل.
١٨ ـ حق الفرد في كفايته من مقومات الحياة.
١٩ ـ حق بناء الاسرة.
٢٠ ـ حقوق الزوجية.
٢١ ـ حق التربية الصالحة.
٢٢ ـ حق الفرد في حماية خصوصياته.

٢٣ ـ حق الارتحال والمقاومة[1].

وقد تساءل بعض الفقهاء والفلاسفة عند دراستهم لحرية الانسان في مواجهة الآخرين عن مدى حريته في مواجهة نفسه. وبالبحث والتقصي تأكد لهم أن الانسان يعاني من صراع داخلي، وأنه لا يتصرف بسهولة كبيرة أو يتخذ قراراته بحرية تامة. ولعل هذا الصراع في داخل النفس البشرية هو ذلك الذي قال الله سبحانه وتعالى بشأنه وهو العليم بخلقه: ﴿ونفس وما سواها، فألهمها فجورها وتقواها. قد افلح من زكاها. وقد خاب من دساها﴾[2].

والحريات العامة كثيرة متنوعة. بعضها تقليدي قديم لا يتطلب من الدولة غير التزام سلبي[3]، يتمثل في الاحترام وعدم الاعتداء ومن أمثلتها حرية الرأي ويطلق عليها أحياناً الحقوق الفردية أو السياسية. وبعضها متطور حديث يستلزم من الدولة تدخلاً ايجابياً لتحقيقه ومن أمثلتها حق العمل، وكثيراً ما يطلق عليها الحقوق الاجتماعية والاقتصادية. والديموقراطية الحقيقية لا غنى لها عن نوعي الحقوق أو الحريات.

والنصوص التي ترد بشأن الحريات العامة في الدساتير عادة متباينة من حيث مدى الزامها للادارة:

ـ فبعضها قطعي ليس لسلطات الدولة ازاءة غير اختصاص مقيد فتلتزم باحترامه وتطبيقه كما ورد بالنص. من ذلك حظر ابعاد المواطنين عن البلاد الذي جاءت به المادة ٣٧ من دستور دولة الامارات العربية المتحدة.

ـ وبعضها يترك الدستور فيه للمشرع سلطة تنظيمة. من ذلك ما جاء بالمادة ٣٣ من الدستور من أن «حرية الاجتماع، وتكوين الجمعيات مكفولة في حدود القانون». فللمشرع هنا سلطة تقديرية في تنظيم هذه الحرية، وقد يضع بعض

---

(١) راجع في ذلك: دكتور عاصم احمد عجيلة ودكتور محمد رفعت عبد الوهاب: النظم السياسية ـ ١٩٨٥ ـ ص ١٦٨ وما بعدها.

(٢) الآيات ٧ و٨ و٩ و١٠ من سورة الشمس.

(٣) راجع: Ph. Braud, la notion de libertes publiques en droit français 1968.p. 45.

القيود على ممارستها تحقيقاً للصالح العام. ولكن تنظيمه لها يجب ألا يصل الى حد اهدارها أو وقف استعمالها.

- وبعضها مجرد نصوص توجيهيه تصنع برامج عمل لسلطات الدولة، تستلزم تدخلاً واعداداً قد يتطلب وقتاً غير قصير لتنفيذه وتحقيقه. وذلك كنص المادة ١٣ من الدستور المصري الذي يقضي بأن «العمل حق . . . تكلفه الدولة».

وقد حرص دستور الامارات على تأكيد الحقوق والحريات العامة لكل المقيمين على أرض الدولة، من المواطنين والاجانب، فنص في المادة ٤٠ منه على أن «يتمتع الأجانب في الاتحاد بالحقوق والحريات المقررة في المواثيق الدولية المرعية، أو في المعاهدات والاتفاقيات التي يكون الاتحاد طرفاً فيها، وعليهم الواجبات المقابلة لها». وأكدت المادة ٤١ من الدستور أن «لكل انسان أن يتقدم بالشكوى الى الجهات المختصة بما في ذلك الجهات القضائية من امتهان الحقوق والحريات المنصوص عليها في هذا الباب».

ونتحدث فيما يلي عن الحريات العامة بعد تصنيفها الى مجموعات على النحو التالي:

- الحريات الجسمانية.
- الحريات الفكرية.
- الحريات الاقتصادية.
- الحريات الاجتماعية.

المبحث الأول

الحريات الجسمانية

الحريات الجسمانية هي تلك التي تتصل بجسم الانسان من حيث التصرف فيه، وأمنه، وكرامته، وخصوصيته، وتنقله. ونتحدث فيما يلي عن هذه الحريات على النحو التالي:

- الحق في الجسم.

- حق الأمن.
- حق الكرامة.
- حق الخصوصية.
- حق التنقل.

المطلب الأول

الحق في الجسم

للانسان حق في الحياة. وهذا الحق يتضمن عدم جواز الاعتـداء على جسمه اعتداء تعسفياً من شأنه أن يفقده الصلاحية للحياة، ويؤدي به الى الوفـاة. وقد قـال الله تعـالى: ﴿ولا تقتلوا النفس التي حـرم الله الا بـالحق...﴾[1] ونصت الاتفـاقيـة الدولية للحقوق المدنية والسياسية في مادتها السادسة على أنه:

١ ـ لكل انسان الحق الطبيعي في الحياة. ويحمي القانون هذا الحق. ولا يجوز حرمان أي انسان من حياته بشكل تعسفي.

٢ ـ يجوز ايقاع حكم الموت، في الاقطار التي لم تلغ فيهـا عقوبـة الاعدام، بـالنسبـة لاكثـر الجـرائم خـطورة فقط، طبقـاً للقـانـون المعمـول بـه وقت ارتكـاب الجريمة....».

وقـد قيل ان الانسـان هو المسيـطر على جسمه وصـاحب حق التصرف فيـه، لـذلك فـان الانتحار في سـائر القـوانين المعاصـرة لا يعتبر جـريمة جنـائية. كمـا أن الشـروع في الانتحار لا يعـاقب عليه في أغلب القـوانين على أسـاس أن من هـانت عليه نفسه يهون عليه أي عقاب[2]، واستناداً الى أن من حق الانسـان أن يضع حـداً

(١) وتعاقب بعض القوانين كـالقانـون اللبناني بعكس المصـري ـ على المساعـدة على الانتحار. راجع في ذلك: دكتور محمد ابو عامر ودكتور علي القهوجي، القانون الجنائي، القسم الخـاص، ١٩٨٥، ص٣١.

(٢) راجع .... Bull. crein 1973. No 2,P.4.

إشارة جاك روبير ـ المرجع السابق ص ٢٠٣.

لحياته، سواء أتم ذلك بصورة سريعة باستخدام العقاقير أو الاسلحة القاتلة أم بصورة بطيئة عن طريق الاضراب عن الطعام حتى الموت احتجاجاً على أمر معين وعلى اعتبار أن للانسان حقاً في أمر الموت يقابل حقه في الحياة. وقد اعترفت

وقد اعترفت محكمة النقص الفرنسية بحق الشخص في أن يرفض كتابة العناية الطبية بعد أن تناول كمية من السم ومات، ولم تنسب للطبيب المعالج أي خطأ مهني[١]. أما اذا طلب المريض من الطبيب أو من غيره أن يقتله لوضع حد لالآمه المبرحة، فان القانون يؤاخذ القاتل، وان كان القضاة غالباً ما يخفف من حدة النص وبرأ من قام بالقتل أشفاقاً. وقد تقدم أحد أعضاء مجلس الشيوخ الفرنسي في أبريل ١٩٧٨ بأقتراح قانون يقض بحق صاحب الشأن في معارضة الاطالة الصناعية للحياة باستخدام أجهزة العناية المركزة الحديثة إذا كانت حالة الشخص غير قابلة للشفاء نتيجة التوقف النهائي لوظائف المخ، وهو ما يسمى «بالميت الحي». ورغم رفض هذا الاقتراح فانه كان مقتبساً من قانون صدر وطبق بالفعل في ولاية كاليفورنيا الأمريكية ابتداء من أول يناير عام ١٩٧٧[١].

والأمر في الشريعة الاسلامية يختلف عن ذلك، حيث لا تعترف الشريعة الغراء للانسان بالحق في قتل نفسه. فيقول الله سبحانه وتعالى: ﴿ولا تقتلوا أنفسكم ان الله كان بكم رحيماً. ومن يفعل ذلك عدواناً وظلما فسوف نصليه ناراً، وكان ذلك على الله يسيرا﴾[٢] وينهي رسول الله صلى الله عليه وسلم حتى عن تمني الموت فيقول: «لا تتمنوا الموت»[٣]. لما فيه من طلب زوال نعمة الحياة. لذلك فان الانتحار يعتبر خطيئة دينية كبيرة جزاؤها النار. فحياة الانسان ملك لمن وهبها

---

(١) والسائد علمياً ان الموت يتحقق بتوقف المخ لا بتوقف القلب، ويعتبر الانسان في حكم الميت اذا توقف مخه، وان امكن تشغيل قلبه بالعناية المركزة:

وقد عرف الامام الغزالي الموت بأنه «انقطاع تصرف الروح في الجسم بخروجه عن طاعتها».

انظر: احياء علوم الدين ـ الجزء الرابع ـ ص ٤٩٤.

(٢) الأيتان ٢٩، ٣٠ من سورة النساء.

(٣) مصطفى عمارة: نضره النور ـ الجزء الثاني ـ ص ٤٨٣.

له، يستردها حين يشاء.

أما التصرف في أعضاء الجسم بعضها أو كلها، في الحياة أو بعد الموت، لاستخدامها في زرع الاعضاء للمرضى أو لاجراء الابحاث والدراسات العلمية عليها، فقد أصبح أمراً جائزاً في أغلب بلاد العالم. وفي فرنسا يفرق القانون الصادر عام ١٩٧٦ بين تصرف الانسان في بعض أعضاء جسمه في حياته وبين تصرفه في جثته بعد مماته. ففي الحالة الاولى لا بد أن يوافق صراحة وأن تستخدم الاعضاء التي يتنازل عنها في الشؤون العلاجية، أي في مجال زرع الاعضاء فقط. أما في الحالة الثانية فان الميت الذي لم يعلن اعتراضه صراحة على المساس بجثته، يفترض أنه موافق على استخدامها، ليس فقط في الشؤون العلاجية، وانما أيضاً في الابحاث العلمية[1]. والاصل أن الاعضاء البشرية لاتباع انما توهب. وذلك، تكريماً لجسم الانسان. وان كان بعض الناس يبيعون دماءهم أو بعض أعضاء جسمهم في الدول الفقيرة.

أما عن موقف الشريعة الاسلامية من تبرع الانسان ببعض أعضاء جسمه في حال الحياة كمقدار من دمه أو احدى كليتيه، بما ليس فيه هلاك أو ايذاء كبير للمتبرع وذلك لتحقيق هدف انساني نبيل كانقاذ حياة انسان في خطر، فالراجح جوازه تحقيقاً للمصلحة ولعدم وجود نصوص تمنع منه. فإذا ما أضيف التصرف الى ما بعد الموت فالجواز أولى لأن انقاذ انسان حي أهم من أخذ جزء من جسد الميت. بل ويرى البعض أنه ليس هناك ما يمنع من التبرع بالجثمان بعد الوفاة لاستخدامه في الاغراض العلمية.

وتحمي الدساتير حق الانسان في جسمه وتحرم المساس به الا في حدود القانون. فقد يؤدي تطبيق قانون العقوبات الى القضاء على الجسم الحي كلية بالاعدام كعقوبة لصاحبه، أو إلى بتر جزء منه كقطع يد السارق أو الى ايلامه بالضرب أو الجلد بالنسبة للزاني غير المتزوج كما تقضي بذلك الشريعة الاسلامية.

---

(١) راجع: La loi No. 76. 118. du 22 decembre 1976.

ولكن الدستور يحرم المساس بجسم الانسان خارج نطاق قانون العقوبات بغير رضاء صاحبه. لذلك نصت المادة ٤٣ من الدستور المصري على أنه «لا يجوز اجراء أي تجربة طبية أو علمية على أي انسان بغير رضائه الحر». وهذا النص يفيد بمفهوم المخالفة أنه برضاء الانسان يجوز اجراء أي تجربة أو عملية جراحية في جسمه ولو تمثلت هذه العملية في رفع احدى كليتيه مثلاً لزرعها لدى شخص آخر.

ومن صور سوء استخدام حق الانسان على جسده الدعارة أو البغاء. وهي مباحة في بعض البلاد رسمياً، وموجودة في كل البلاد فعلياً. وتعرف الدعارة بأنها الاعتياد على اقامة علاقات جنسية مع عدد غير محدد من الافراد بمقابل. وهي نوع منحط من تجارة الجسد تأباه الاخلاق وتستنكره جميع الاديان السماوية.

وفي مجال التناسل تجيز بعض البلاد ـ منها فرنسا ـ الاجهاض باعتباره أمراً يتعلق بالحياة الخاصة للمرأة، رغم ما في ذلك من اعتداء على حق الجنين في الحياة. وتوجب قوانين بلاد أخرى ـ منها الولايات المتحدة الامريكية ـ تعقيم المتخلفين عقلياً لمنعهم من الانجاب، حماية للمتجمع، رغم ما في ذلك من مساس بحقوقهم على أجسامهم[1].

المطلب الثاني

حق الامن

يقصد بحق الامن ما يتمتع به الانسان من ضمانات ضد الاعتقال أو الحبس أو العقوبات التعسفية. وهو من أهم مظاهر الحرية الشخصية[2].

وقد نصت المادة ٢٦ من دستور الامارات على أن «الحرية الشخصية مكفولة للمواطنين ولا يجوز القبض على أحد أو تفتيشه أو حجزه أو حبسه الا وفق أحكام القانون. . . .».

---

(١) راجع روبير ـ المرجع السابق ـ ص ٢٠٦ وما بعدها. أما في مصر وفي الامارات فكلا الأمرين غير جائز.

(٢) والأمن يقابل الخوف. فإذا نجى الأنسان من الخوف فهو آمن. يقول الله تبارك وتعالى في سورة قريش ﴿فليعبدوا رب هذا البيت، الذي أطعمهم من جوع، وآمنهم من خوف﴾.

وقضت المادة ٢٧ بأن «يحدد القانون الجرائم والعقوبات، ولا عقوبة على ما تم من فعل أو ترك قبل صدور القانون الذي ينص عليها.

وأضافت المادة ٢٨ الى ذلك أن «العقوبة شخصية. وللمتهم الحق في أن يوكل من يملك القدرة للدفاع عنه أثناء المحاكمة. ويبين القانون الأحوال التي يتعين فيها حضور محام عن المتهم. وايذاء المتهم جسمانياً أو معنوياً محظور».

المطلب الثالث

حق الكرامة

فضل الله تعالى الانسان على كثير من خلقه وكرمه فقال جل شأنه «ولقد كرمنا بني آدم وحملناهم في البر والبحر، ورزقناهم من الطيبات، وفضلناهم على كثير ممن خلقنا تفضيلاً»[1]. ولكن الانسان أهدر كرامة أخيه وأهانه وعذبه وحقر من شأن آدميته. وانتزع منه الاعترافات او الأقوال بالحق أو بالباطل، عن طريق الايلام الجسمي أو النفسي غير المحتمل، أوبواسطة العقاقير والوسائل العلمية الحديثة التي تفقده السيطرة على أسراره ومكنونات نفسه. وذلك كالحقن «بمصل الحقيقة»، أو الوصول به الى حالة الانهيار النفسي.

وقد نصت المادة ٢٦ من دستور الامارات على أن لا يعرض أي انسان للتعذيب أو المعاملة الحاطة بالكرامة».

المطلب الرابع

حق الخصوصية

لكل انسان حياته الخاصة وأسراره التي لا يحب أن يطلع عليها الآخرون، مطلقاً أو بغير اذنه. لذلك أمر الله سبحانه وتعالى الناس بالا تحاول معرفة أسرار

---

(١) راجع جاك روبير، والمرجع السابق، ص ٣٠٤.

بعضها فقال لهم: ﴿ولا تجسسوا. . .﴾[1].

ويتفرع عن حق الخصوصية حقان، يعبر عن أحدهما «بحرمة المسكن»، ويطلق على الثاني «سرية المراسلات».

حرمة المسكن:

ان المسكن سمى «مسكناً» لأن الانسان يجد فيه السكينة والطمأنينة والراحة. ومن حق الانسان الا يقتحم عليه أحد مسكنه بغير رضاه. فللبيوت أسرارها ولاصحابها خصوصياتهم. لذلك قال الله تبارك وتعالى: ﴿يا أيها الذين آمنوا لا تدخلوا بيوتاً غير بيوتكم حتى تسأنسوا وتسلموا على أهلها، ذلكم خير لكم لعلكم تذكرون﴾[2].

والاستئناس لا يعني الاستئذان فحسب، وانما يعني أن يجد القادم فوق الاذن أنساً وترحاباً من صاحب البيت بقدومه. وفي ذلك زيادة في حماية واحترام حرمة المسكن، اذ يعني أن الاذن بغير ترحاب لا يبرر دخول بيوت الاخرين.

وقد قضت المادة ٣٦ من الدستور بأن «للمساكن حرمة، فلا يجوز دخولها بغير اذن أهلها الا وفق أحكام القانون وفي الاحوال المحددة فيه».

سرية المراسلات:

تعتبر الرسائل اياً كان نوعها ترجمة مادية لافكار شخصية أو مسائل خاصة لا يجوز لغير مصدريها ومن توجه اليهم الاطلاع عليها، والا كان في ذلك انتهاك لحرمة المراسلات. واحترام هذه الحرمة يفترض ليس فقط تحريم الاطلاع على مضمون الرسالة وانما كذلك منع اعدامها أو اخفائها أو اعلام الغير حتى بمجرد وجودها[3].

---

(١) الآية رقم ١٢ من سورة الحجرات.

(٢) الآية رقم ٢٧ من سورة النور.

(٣) راجع: Pierre wigny. Droit Consitutionnel, 1952, t. I. p. 321.

ويؤكـد بعض الفقهـاء ان انتهـاك سـريـة المـراسـلات يعـد اعتـداء على حق الملكية. فمضمون الخطاب يكون جزءاً من الذمة المالية. وذلك بصرف النظر عمـا اذا كان المالـك هو المـرسل أو المـرسل اليـه. فضلاً عن أن هـذا الانتهاك يتضمن اعتداء على حرية الفكر التي تحميها الدساتير. لان الفرد لن يجرؤ على التعبير عن فكره بحرية اذا خشي فتح مراسلاته والاطلاع عليها. هذا بـالاضافـة الى أن صيانـة سرية المراسلات تمثل مصلحة اجتماعية تتعلق بأمر تنظيم المرفق العام الذي يرعى شؤون المراسلات[1].

وقد أدى التقدم التكنولوجي الحديث واستخدام الالات الالكترونية والاجهـزة التي تعمل بالاشعة الى امكان الاطلاع على الرسائل بطريقة سهلة وسريعة دون ترك أثـر في الرسـالة ينبيء بسبق فـرض الرقـابة عليهـا[2] ولا شك أن ذلـك من شأنـه أن يشجـع المسؤولين من غير ذوي الضمـائـر الحيـة على انتهـاك سـريـة المـراسـلات والاطـلاع على أسـرار النـاس بكيفيـة يصعب ان لم يستحـل على أصحـاب الشـأن كشفهـا. وهكذا يسـاعـد العلم الحـديث المجـرمين على ارتكـاب جـرائمهم خفيـة والافلات من حكم القانون وغضب الناس. ولكنهم ساء ما يعملون ﴿يستخفـون من الناس ولا يستخفون من الله وهو معهم﴾[3].

وقد حرص دستور الامارات على تأكيد سرية المراسلات فنص في المادة ٣١ منه على أن «حرية المر‌اسلات البريدية والبرقية وغيرها من وسائل الاتصال وسريتهـا مكفولتان وفقاً للقانون».

ويـرد على حرمـة المراسـلات عدة استثنـاءات تستند على مبـررات منطقيـة. وتتعلق هذه الاستثناءات اما بالمسائل الجنـائية بقصـد كشف الجرائم وبعـد استئذان النيـابـة العـامـة، وامـا بنـزلاء مستشفيـات الأمـراض العقليـة بهـدف عــلاجهم من

---

(١) راجع : Georges Burdeau. Les libertés Publiques 1966, p. 168.

(٢) راجع : C.A. Colliard: Libertés Publiques Précis Dalloz, 1968, P. 308.

(٣) الآية رقم ١٠٨ من سورة النساء.

أمراضهم، واما بالمسائل الجمركية لمكافحة التهريب، واما بحالة الطوارىء نزولاً على مقتضيات الضرورة.

المطلب الخامس

حق التنقل

الانسان بطبيعته كائن متحرك لا بد له من التنقل والانطلاق من مكان الى آخر حسب ما يريد. وفي ذلك حماية لصحته الجسمية والنفسية معاً. لذلك جعل الله سبحانه وتعالى الارض ذلولا للناس وقال لهم: ﴿فامشوا في مناكبها.......﴾[1] ومن أقسى الامور على نفس الانسان أن تحدد اقامته في مكان معين لا يستطيع مغادرته.

وقد حمى الدستور حرية تنقل الانسان في مادتين:

ففي المادة ٢٩ قضى بأن «حرية التنقل والاقامة مكفولة للمواطنين في حدود القانون».

وفي المادة ٣٧ قضى بأنه «لا يجوز ابعاد المواطنين أو نفيهم من الاتحاد».

وبذلك أكد الدستور حق الفرد في الانتقال في داخل اقليم الدولة كيفما يشاء، أو حتى في ترك اقليمها والرحيل الى خارج البلاد، والعودة عندما يريد.

غير أن الدستور ترك للقانون تنظيم حرية التنقل وادخال بعض الاستثناءات عليها تحقيقاً للصالح العام. فقد يحظر القانون التجول في أماكن معينة بصفة دائمة كالاماكن العسكرية مثلاً، أو بصفة مؤقتة كالمناطق الموبوءة حتى يتم القضاء على ما بها من وباء. وقد يجعل قانون المرور التنقل بالسيارات في بعض الشوارع في اتجاه واحد فقط تفادياً للازدحام والحوادث، أو يحدد أماكن يمنع فيها انتظار السيارات، وأماكن تخصص لعبور المشاة... الى غير ذلك من الضوابط والتنظيمات. وقد

---

(١) الآية رقم ١٥ من سورة الملك.

تقوم شرطة الآداب بالمساس بحرية التنقل في بعض الشوارع التي تتسكع فيها الساقطات، وذلك من باب مكافحة الدعارة وحماية الآداب العامة[1].

المبحث الثاني

الحريات الفكرية

الحريات الفكرية هي تلك التي تتصل بفكر الانسان وذهنه، سواء من حيث الرأي أم الأعلام أم الدين أم التعليم ونتحدث فيما يلي عن كل من:

- حرية الرأي.
- حرية الاعلام.
- حرية الدين.
- حرية التعليم.

المطلب الأول

حرية الرأي

ميز الله سبحانه وتعالى الانسان وكرمه بالتفكير والرأي وحرية الاختيار. ولعل حرية الاختيار مع تحمل نتيجته هي تلك الامانة التي قال فيها الله جل شأنه: ﴿انا عرضنا الأمانة على السماوات والارض والجبال، فأبين أن يحملنها وأشفقن منها، وحملها الانسان، انه كان ظلوماً جهولاً﴾[2]. وذلك لان الاختيار اذا كان سهلاً من حيث الظاهر فانه صعب من حيث العاقبة. وكل الخيارات يمكن ان ترجع في نهاية الامر الى خيارين أساسيين بين طريقي الخير والشر. وطريق الخير يحتاج الى جهد ومشقة، أما طريق الشر فيبدو سهلاً ميسراً لطالبه. لذلك قال رسول الله صلى الله

(١) راجع: G.Burdeau, Les libertes Publiques, 1972, p. 127.

(٢) الآية رقم ٧٢ من سورة الاحزاب.

عليه وسلم: «حفت الجنة بالمكارة وحفت النار بالشهوات»[1].

واختلاف الرأي أمر طبيعي بين الناس بحكم اختلاف تكوينهم وتقديرهم ومعارفهم ومصالحهم فقد خلق الناس مختلفين وسيظلون كذلك[2]. وكثيراً ما يصعب الترجيح بين الآراء وتفضيل بعضها على الآخر، خاصة اذا استهدفت جميعها الخير العام، ولكن من زوايا مختلفة، ووجهات نظر متباينة، يعتقد كل من أصحابها أن رأيه هو الافضل والاصح، والاكثر تحقيقاً للصالح العام. ويزداد الامر صعوبة كلما ازدادت شؤون الحياة تعقيداً. ومن حق كل فرد أن يرى ما يشاء وأن يعبر عن رأيه بكافة الطرق المشروعة. بل ومن المصلحة أن تمارس حرية الرأي على أوسع نطاق، وأن يدور الحوار بين أصحاب الآراء المختلفة على خير وجه ليتضح أفضلها تحقيقاً للنفع العام فيمكن الاستفادة منه بصرف النظر عن مصدره.

وتعترف الشريعة الاسلامية بحرية الرأي وتؤكدها، بشرط الا يؤدي استخدامها الى مخالفة نص قطعي الثبوت والدلالة كالآيات المحكمات والاحاديث الثابتة واضحة المعاني، أو الى اهدار مصلحة عامة.

وقد قضت المادة ٣٠ من الدستور بأن «حرية الرأي والتعبير عنه بالقول والكتابة وسائر وسائل التعبير مكفولة في حدود القانون».

وبذلك كفل الدستور للانسان حريتين هما حرية الرأي وحرية التعبير عنه بأي وسيلة لا يحرمها القانون. وحرية الرأي مسألة داخلية في النفس البشرية لا تحتاج الى نص أو حماية، ولا تنفع معها رقابة أو تجدي وقاية. أما التي تحتاج الى الحماية والضمانة فهي حرية التعبير عن الرأي وتوصيله للاخرين بإحدى وسائل النشر لعلهم يقتنعون به أو يؤيدونه.

---

(١) مصطفى محمد عمارة: نضرة النور ـ شرح مختارات الاحاديث النبوية ـ ص ٣٠٥.

(٢) يقول الله تبارك وتعالى: ﴿ولو شاء ربك لجعل الناس أمة واحدة، ولا يزالون مختلفين﴾ الآية رقم ١١٨ من سورة هود.

المطلب الثاني

حرية الاعلام

يقصد بحرية الاعلام حرية ابلاغ المعلومات والأنباء والآراء لاكبر عدد ممكن من الناس، سواء عن طريق ما يرى بالعين كالمطبوعات والاستعرضات العامة، أم ما يسمع بالاذن كالبث الاذاعي. وقد كفلت أغلب الدساتير حرية كافة وسائل الاعلام، ونأمل أن تجد هذه الحرية ـ بفروعها المختلفة ـ لها مكاناً مؤكداً في الدستور الجديد لدولة الامارات العربية المتحدة باذن الله.

المطلب الثالث

حرية الدين

تنطوي الحرية الدينية على حريتين هما حرية العقيدة، وحرية ممارسة الشعائر الدينية المتصلة بالعقيدة.

وحرية العقيدة مطلقة لا يرد عليها أي قيد. فلكل انسان أن يعتقد في الدين الذي يثق في صحته ويرى فيه نجاته، بصرف النظر عن موقف الدولة أو رأي الاخرين. فللانسان أن يؤمن بأي دين سماوي أو غير سماوي وله أن يكون ملحداً أو كافراً. ويقول سبحانه وتعالى: ﴿لا اكراه في الدين﴾[1] ويقول جل شأنه: ﴿فمن شاء فليؤمن ومن شاء فليكفر﴾[2] وكل ما في الأمر أن الانسان يجب أن يتحمل نتيجة اختياره ﴿أما من آمن وعمل صالحاً فله جزاء الحسنى﴾[3]، ﴿وويل للكافرين من

---

(١) الآية ٢٥٦ من سورة البقرة public المتطورة».

(٢) الآية رقم ٢٩ من سورة الكهف.

(٣) الآية رقم ٨٨ من سورة الكهف.

عذاب شديد﴾[1].

أما حرية ممارسة الشعائر الدينية، كالقيام بالصلوات أو العبادات التي تتطلبها العقيدة فتخضع لنوع من التنظيم القانوني الذي يقيدها ببعض القيود حفاظاً على النظام العام[2].

وقد نصت المادة ٣٢ من الدستور على أن «حرية القيام بشعائر الدين طبقاً للعادات المرعية مصونة، على ألا يخل ذلك بالنظام العام، أو ينافي الآداب العامة». والحقيقة أن حرية العقيدة لا تحتاج الى كفالة أو ضمانة إذ أن العقيدة محلها القلب، ولا يعلم ما في القلب الا خالقه.

المطلب الرابع

حرية التعليم

من حق الانسان أن يتعلم وأن يختار نوع التعليم الذي يراه متناسباً مع استعداداته ومواهبه. وقد حثت جميع الاديان السماوية على طلب العلم. غير أن الفرد قد لا يجد المال الكافي لسداد نفقات التعليم فيحتاج الى مساعدة الدولة لكفالته له. وتتدخل أغلب دول العالم لكفالة التعليم في مرحلته الاولى مجاناً وبصفة الزامية لتضمن حداً أدنى من المستوى التعليمي لجميع أبنائها. أما التعليم في المراحل التالية فتختلف الدول فيما بينها بشأن تحمل نفقاته. ومن الطبيعي أن يؤدي تدخل الدولة في مجال التعليم الى تقييد حرية التعليم في حدود معينة، تجاوباً مع اعتبارات تنظيمية تقوم على أساس مبدأ تكافوء الفرص، ومبدأ المساواة أمام المرافق العامة. كما تدخل في الحسبان توزيع الطلبة على نوعيات التعليم التي تتفق واستعداداتهم الطبيعية.

وبالاضافة الى التعليم العام الذي تتولاه الدولة، يوجد التعليم الخاص الذي

---

(١) الآية رقم ٢ من سورة ابراهيم.

(٢) راجع : Pierre wigny. Droit public , 1972. P. 363.

يقوم به الافراد والهيئات الخاصة، ويضطلع بدور هام في هذا المجال في كثير من البلاد لعل أهمها الولايات المتحدة الامريكية. وتقتصر علاقة الدولة بالتعليم الخاص على فرض نوع من الرقابة أو الاشراف، بالاضافة الى تقديم المساعدات الممكنة اليه، خاصة من الناحية المالية.

وقد أورد الدستور مادتين تتصلان بالتعليم: فنص في المادة ١٧ منه على أن «التعليم عامل اساسي لتقدم المجتمع. وهو الزامي في مرحلته الابتدائية، ومجاني في كل مراحله، داخل الاتحاد. ويضع القانون الخطط اللازمة لنشر التعليم وتعميمه بدرجاته المختلفة، والقضاء على الأمية».

ونص في المادة ١٨ منه على أنه «يجوز للأفراد والهيئات انشاء المدارس الخاصة وفقاً لاحكام القانون، على أن تخضع لرقابة السلطات العامة المختصة وتوجيهها».

وقد اهتمت الشريعة الاسلامية اهتماماً كبيراً بالعلم والتعليم. ويكفي للتدليل على ذلك أن أول آية نزلت من القرآن الكريم دعت الرسول صلى الله عليه وسلم الى القراءة. فقال سبحانه وتعالى: ﴿اقرأ باسم ربك الذي خلق. خلق الانسان من علق. اقرأ وربك الأكرم. الذي علم بالقلم. علم الانسان ما لم يعلم﴾[1]. وقال جل شأنه: ﴿يرفع الله الذين آمنوا منكم والذين أوتوا العلم درجات﴾[2] وقال رسول الله صلى الله عليه وسلم: «طلب العلم فريضة على كل مسلم﴾[3]. وقال: «العالم والمتعلم شريكان في الخير، وسائر الناس لا خير فيه»[4].

---

(١) الآيات ١ و٢ و٣ و٤ و ٥ من سورة العلق.

(٢) الآية رقم ١١ من سورة المجادلة.

(٣) مصطفى محمد عمارة: نضرة النور ـ شرح مختارات الاحاديث النبوية ـ الجزء الثاني ـ ص ١١٦.

(٤) المرجع السابق ص ١٥٦.

المبحث الثالث

الحريات الاقتصادية

يقصد بالحريات الاقتصادية تلك المتعلقة بالاموال، سواء من حيث تملكها، أو طرق اكتسابها بالعمل أو الصناعة أو التجارة. أو من حيث تأمين من لا يستطيع الحصول على الحد الادنى من الاموال اللازمة لمعيشته.

وقد كانت الحريات الاقتصادية أكثر الحريات تأثراً بالمذاهب الفلسفية والسياسية. ففي ظل مذهب الاقتصاد الحر الذي بلغ ذروته مع الثورة الفرنسية الكبرى عام ١٧٨٩ تأكدت حريات الملكية والعمل والتجارة والصناعة في أوسع معانيها، واعتبرت من الحقوق اللصيقة بالطبيعة البشرية التي لا يجوز المساس بها. وعندما ظهرت المذاهب الاشتراكية وأخذت تنتشر مع تعقد الظروف الاقتصادية والاجتماعية، بدأت القيود ترد على حق الملكية وعلى حرية التجارة والصناعة، وتدخلت أغلب الدول لحماية حق العمل وكفالة حق التأمين.

ونتحدث فيما يلي عن كل من:

- حق الملكية.
- حرية التجارة والصناعة.
- حق العمل.
- حق التأمين.

المطلب الأول

حق الملكية

يتمثل حق الملكية في اختصاص الشخص بمال معين اختصاصاً يكفل له السيطرة على منافعه وكيانه[1].

وقد نصت المادة ٢١ من الدستور على أن «الملكية الخاصة مصونة. ويبين القانون القيود التي ترد عليها. ولا ينزع من أحد ملكه الا في الاحوال التي تستلزمها المنفعة العامة وفقاً لاحكام القانون، وفي مقابل تعويض عادل». وأضافت المادة ٣٩ منه أن «المصادرة العامة للاموال محظورة، ولا تكون عقوبة المصادرة الخاصة الا بناء على حكم قضائي، وفي الاحوال المنصوص عليها في القانون».

المطلب الثاني

حرية التجارة والصناعة

لم يرد في دستور دولة الامارات العربية المتحدة نص مباشر يتعلق بحرية التجارة والصناعة. ولكن نصوصاً متعددة في الدستور تؤكد اعترافه بهذه الحرية ومن ذلك:

- المادة ٣٤ وتقضي بأن كل مواطن حر في اختيار عمله أو مهنته أو حرفته في حدود القانون. . . .».

---

(١) راجع في ذلك: دكتور مصطفى محمد الجمال: نظام الملكية - ١٩٨٥ - ص ٢٩.

ـ المادة ٢١ وتنص على أن «الملكية الخاصة مصونة. . . .».

ـ المادة ٢٠ التي تؤكد الحرص على وضع التشريعات التي تصون حقوق العمال ومصالح أرباب الاعمال».

ـ المادة ٢٤ وتقضي بأن «الاقتصاد الوطني أساسه العدالة الاجتماعية وقواعد التعاون الصادق بين النشاط العام والنشاط الخاص».

المطلب الثالث

حق العمل

يعني حق العمل امكانية حصول كل مواطن على العمل المناسب له. وهذا الحق من الحقوق الحديثة غير التقليدية، أفاضت في بيانه الانظمة الاشتراكية وأصبح معترفاً به في أغلب دول العالم بصورة أو بأخرى. وان كان اقتضاء هذا الحق ليس بالأمر السهل ويتم في حدود امكانيات الدولة. وكثيراً ما ينتظر المواطن وقتاً غير قصير الى أن تهيء له الدولة العمل المناسب. بل وقد تضطر الى تعيينه في غير مكانه المناسب ودون حاجة حقيقية اليه، كما حدث في مصر منذ سنوات حتى اكتظت ادارات الدولة بالموظفين.

وقد أورد الدستور ثلاثة نصوص تتعلق بحق العمل:

ـ فنصت المادة ٢٠ منه على أن «يقدر المجتمع العمل كركن أساسي من أركان تقدمه، ويعمل على توفيره للمواطنين وتأهيلهم له. ويهيء الظروف الملائمة لذلك بما يضعه من تشريعات تصون حقوق العمال ومصالح أرباب العمل، على ضوء التشريعات العمالية العالمية المتطورة» ولعل النص على أن المجتمع يعمل على توفير العمل للمواطن أفضل من النص على أن العمل حق له. وذلك لأن الدولة قد لا تتمكن من ايجاد العمل المناسب لكل مواطن في الوقت المناسب.

ـ ونصت المادة ٣٥ من الدستور على أن «باب الوظائف العامة مفتوح لجميع المواطنين، على أساس المساواة بينهم في الظروف، وفقاً لاحكام القانون.

والوظائف العامة خدمة وطنية تناط بالقائمين بها. ويستهدف الموظف العام في أداء واجبات وظيفته المصلحة العامة وحدها».

المطلب الرابع

حق التأمين

يعتبر حق التأمين من أهم الحقوق التي نادت بها المذاهب الاشتراكية، واعترفت به وطبقته الشريعة الاسلامية قبل ذلك بقرون في اطار التكافل الاجتماعي. ويتمثل هذا الحق في مد يد المعونة من جانب الدولة للفرد في حالات الضعف والعوز والحاجة. وقد جعل الله تعالى للمحتاج حقاً في مال القادر، فقال: ﴿وفي أموالهم حق للسائل والمحروم﴾[1]. وقال للناس: ﴿وتعاونوا على البر والتقوى﴾[2] وقال رسول الله صلى الله عليه وسلم: «كلكم راع وكلكم مسؤول عن رعيته، فالامام راع وهو مسؤول عن رعيته. . .»[3].

وقد نصت المادة ١٦ من الدستور على أن «يشمل المجتمع برعايته الطفولة والامومة ويحمي القصر وغيرهم من الاشخاص العاجزين عن رعاية أنفسهم لسبب من الاسباب، كالمرض أو العجز أو الشيخوخة أو البطالة الاجبارية، ويتولى مساعدتهم وتأهيلهم لصالحهم المجتمع. وتنظم قوانين المساعدات العامة والتأمينات الاجتماعية هذه الامور».

وقضت المادة ١٩ منه بأن «يكفل المجتمع للمواطنين الرعاية الصحية، ووسائل الوقاية والعلاج من الامراض والأوبئة. وتشجع على انشاء المستشفيات والمستوصفات ودور العلاج العامة والخاصة».

---

(١) الآية رقم ١٩ من سورة الذاريات.

(٢) الآية الثانية من سورة المائدة.

(٣) مصطفى محمد عمارة: نضرة النور ـ شرح مختارات الاحاديث النبوية ـ الجزء الثاني ص ٢٢٢.

المبحث الرابع

الحريات الاجتماعية

الانسان بطبيعته كائن اجتماعي لا يعيش الا في جماعة. ونقصد بالحريات الاجتماعية تلك المتصلة بحق المواطنين في أن يعاملوا على قدم المساواة في مواجهة بعضهم، وبحقهم في الاشتراك في الدفاع عن رأي معين أو الانتصار لأمر محدد. وذلك اما بصفة مؤقتة ولفترة معينة، وهنا يتعلق الامر بحرية الاجتماع، واما على وجه الاستمرار ما أمكن، وهنا يتصل الامر بحرية تكوين الجمعيات. ونتحدث فيما يلي بإيجاز عن كل من:

- حق المساواة.
- حرية الاجتماع.
- حرية تكوين الجمعيات.

المطلب الأول

حق المساواة

يعتبر مبدأ المساواة بين الناس من المبادىء الاساسية التي أكدتها الاديان السماوية، قبل الشرائع الوضعية، فقال الله تبارك وتعالى في قرآنه الكريم: ﴿يا أيها الناس انا خلقناكم من ذكر وانثى وجعلناكم شعوباً وقبائل لتعارفوا، ان اكرمكم عند الله أتقاكم، ان الله عليم خبير﴾[1]. وقال رسول الله صلى الله عليه وسلم: «الناس سواسية كأسنان المشط، لا فضل لعربي على أعجمي الا بالتقوى». كما أكدته

---

(١) الآية رقم ١٣ من سورة الحجرات.

اعلانات حقوق الانسان والدساتير في مختلف البلدان. وطبقاً لنص المادة ١٤ من دستور دولة الامارات العربية المتحدة «المساواة والعدالة الاجتماعية، وتوفير الأمن والطمأنينة وتكافؤ الفرص لجميع المواطنين، من دعامات المجتمع. والتعاضد والتراحم صلة وثقى بينهم».

وتؤكد المادة ٢٥ من الدستور أن «جميع الافراد لدى القانون سواء، ولا تمييز بين مواطني الاتحاد بسبب الأصل أو الموطن أو العقيدة الدينية أو المركز الاجتماعي».

والحق أن المساواة يجب أن تقوم ليس بين المواطنين فحسب، وانما كذلك بينهم وبين الاجانب، باستثناء الحقوق والواجبات ذات الطابع السياسي والمتعلقة بالانتماء الى جنسية دولة معينة، مثل حق الترشيح، وحق الانتخاب وواجب أداء الخدمة العسكرية.

وقد نصت المادة ٤٠ من دستور الامارات على أن «يتمتع الاجانب في الاتحاد بالحقوق والحريات المقررة في المواثيق الدولية المرعية، أو في المعاهدات والاتفاقيات التي يكون الاتحاد طرفاً فيها، وعليهم الواجبات المقابلة لها».

غير أن المساواة بين الناس ليست مطلقة كما قد يتبادر الى أذهان بعض البسطاء، وانما هي نسبية مقيدة بتماثل الظروف والشروط. فالمساواة المطلقة لا وجود لها ولا عدل فيها، سواء في القوانين الوضعية أم في الشريعة الاسلامية. وقد وردت آيات متعددة بالقرآن الكريم تستنكر المساواة بين غير المتساوين. من ذلك قول الله سبحانه وتعالى: ﴿قل هل يستوي الذين يعلمون والذين لا يعلمون، انما يتذكر أولو الالباب﴾[1]. وقوله جل شأنه: ﴿وما يستوي الاعمى والبصير والذين آمنوا وعملوا الصالحات ولا المسيء، قليلاً ما تتذكرون﴾[2]. وقوله تبارك وتعالى: ﴿قل لا يستوي الخبيث والطيب، ولو أعجبك كثيرة الخبيث، فاتقوا الله يا أولي الالباب لعلكم تفلحون﴾[3].

---

(١) الآية رقم ٩ من سورة الزمر.

(٢) الآية رقم ٥٨ من سورة غافر.

(٣) الآية رقم ١٠٠ من سورة المائدة.

ولا تجوز التفرقة في المعاملة بين الناس اذا تشابهت الظروف والشروط، فان اختلفت وجبت التفرقة ببناء على توافر أو تخلف بعض الشروط أو الظروف ذات الاهمية التي يحددها القانون. وذلك كظرف الفقر أو شرط العجز المالي للاعفاء من بعض الرسوم كالرسوم القضائية أو الدراسية. وهذه الظروف وتلك الشروط يحددها القانون بصفة عامة مجردة. وتتمتع الادارة احياناً بقسط من السلطة التقديرية يسمح لها في بعض الحالات باضافة شروط جديدة لما حدده القانون. من ذلك اشتراط الرجولة لشغل بعض الوظائف التي تقدر الادارة عدم لياقة المرأة لها كوظائف القضاء[1].

والظروف التي بناء عليها تجب التفرقة بين الناس في شأن أمر من الامور هي الظروف الموضوعية المتصلة بهذا الامر. وذلك كدرجة النجاح في مجال التعليم وعدم المقدرة المالية في مجال الضرائب والرسوم. أما الظروف الموضوعية غير المتصلة بالامر محل الاستثناء كالحصول على وسام معين أو الاصابة في الحرب وكذلك الظروف الشخصية كحالة الاب الوظيفية مثلاً فلا يعتد بها وان اثارت الخلاف. وقد وضعت المحكمة الدستورية العليا في مصر حداً لهذا الخلاف بالنسبة لاستثناءات القبول بالتعليم العالي[2]. غير أن الموضوع لم يحسم بصفة عامة وفي مختلف المجالات، ويستطيع الباحث أن يجد أمثلة لاستثناءات متعددة ـ حتى في الدستور نفسه ـ تقوم على اعتبارات لا صلة لها بموضوعاتها وتشبه المكافأة بالنسبة للحاصل على الاستثناء أو لابنائه وذويه. من ذلك ما قضت به المادة ١٥ من الدستور من أنه «للمحاربين القدماء والمصابين في الحروب أو بسببها ولزوجات الشهداء وأبنائهم الاولوية في فرص العمل وفقاً للقانون».

---

(١) قضت المحكمة الدستورية العليا في مصر بأن «مبدأ المساواة بين المواطنين لا يعني المساواة بين جميع الافراد رغم اختلاف ظروفهم ومراكزهم القانونية ذلك أن المشرع يملك مراعاة لمقتضيات الصالح العام وضع شروط عامة مجردة تحدد المراكز القانونية التي يتساوى بها الافراد أمام القانون «الدعوى رقم ١٠ لسنة ١ قضائية «دستورية» ـ جلسة ١٦ مايو عام ١٩٨٢.

(٢) الحكم الصادر في الدعوى رقم ١٠٦ لسنة ٦ قضائية «دستورية» بتاريخ ٢٩ يونيه عام ١٩٨٥

وعندما يريد الباحث أن يقيم موقف المشرع الوضعي في ذلك احتكاماً الى مبادىء العدالة، قد يعتقد أن في العدالة السماوية ما يمكن أن يؤيده. فقد أكرم الله سبحانه وتعالى صغار الابناء بسبب صلاح الآباء. من ذلك تكليفه لعبده الخضر عليه السلام بأن يقيم جداراً على شفا الانهيار ليحفظ ليتيمين كنزهما الموجود تحته، اكراماً لابيهما الصالح». وهو ما ورد في قوله جل شأنه: ﴿وأما الجدار فكان لغلامين يتيمين في المدينة، وكان تحته كنز لهما، وكان أبوهما صالحاً، فاراد ربك أن يبلغا أشدهما ويستخرجا كنزهما رحمة من ربك. . . »[1] وأمر الله تبارك وتعالى الناس بالتقوى اذا خافوا على صغارهم من بعدهم وتمنوا أن يتولاهم الله بفضله، فقال: ﴿وليخشى الذين لو تركوا من خلفهم ذرية ضعافاً خافوا عليهم، فليتقوا الله، وليقولوا قولاً سديداً﴾[2].

ولكن هذا الاستدلال محل نظر وليس من شأنه تأييد الاستثناءات أو الخروج على مبدأ المساواة بين الناس. وذلك لأن الله سبحانه وتعالى لا يرضى أن يفضل فرد في الحصول على ميزة معينة كالعمل أو الدراسة ـ بسبب صلاح أبيه أو صفة من صفاته ـ على من هو أصلح منه للقيام بشؤون هذه الميزة. وتفضيل الله سبحانه وتعالى لابناء المتقين انما يكون في مجالات ليس فيها منافسين أفضل، أو يتم عن طريق توفيق هؤلاء الابناء ليكونوا هم الافضل عند المنافسة. لذلك نرى أن التطبيق العادل للمساواة بين الناس يقتضي الغاء كافة الاستثناءات التي من شأنها تفضيل الادنى على من هو أعلى في شتى مجالات الصلاحية. واذا كانت الدولة تلتزم بمزيد من الرعاية لبعض الفئات كالمصابين في الحروب والشهداء وأسرهم، فان هذه الرعاية يمكن أن تتمثل في منحهم مكافأت أو معاشات استثنائية، أو الحاقهم بأعمال مناسبة لا تزاحم عليها، دون اخلال بمبدأ المساواة أو تفضيل للمرجوح على الراجح عند التزاحم في أي مجال من المجالات.

---

(١) الآية رقم ٨٢ من سورة الكهف.
(٢) الآية رقم ٩ من سورة النساء.

المطلب الثاني

حرية الاجتماع

من حق كل انسان أن يجتمع مع من يشاء من الناس لمناقشة مشكلة معينة أو بحث مسألة من المسائل ذات الاهمية بالنسبة للمجتمعين، واتخاذ اللازم نحو اقناع الآخرين بما قد يسفر عنه الاجتماع. ويستوي أن يكون الاجتماع مدبراً محدد الموعد من قبل، أو أن يكون قد بدأ في صورة لقاء من غير تدبير مسبق مهد الفرصة لعقد الاجتماع. وتخضع حرية الاجتماع لتنظيم القانون عادة بما يضع من قيود تستهدف الحفاظ على النظام العام.

وقد نصت المادة ٣٣ من الدستور على أن «حرية الاجتماع... مكفولة في حدود القانون».

المطلب الثالث

حرية تكوين الجمعيات

تتفق الجمعية مع الشركة في أن كلا منهما شخص معنوي خاص. غير أن الشركة تستهدف تحقيق الربح، بخلاف الجمعية التي تسعى الى تحقيق هدف آخر مشروع، قد يكون خيرياً، أو دينياً أو علمياً، أو ثقافياً، أو فنياً، أو سياسياً، وفي الحالة الاخيرة عادة ما تأخذ الجمعية صورة حزب سياسي. وتخضع لاحكام قانون الاحزاب السياسية.

وقد نصت المادة ٣٣ من الدستور على أن «حرية... تكوين الجمعيات مكفولة في حدود القانون».

الفهـرس

الموضـوع	الصفحـة

